

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

Gabriela Ferro Firmino Batista

Política Externa Brasileira e o Tratado de Não-Proliferação de
Armas Nucleares (TNP): da resistência à adesão

CAMPINAS – SP

2011

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP
Bibliotecária: Sandra Aparecida Pereira CRB nº 7432**

B320p

Batista, Gabriela Ferro Firmino
Política externa brasileira e o Tratado de Não-Proliferação de
Armas Nucleares (TNP) : da resistência à adesão / Gabriela Ferro
Firmino Batista. - - Campinas, SP : [s. n.], 2011

Orientador: Shiguenoli Miyamoto
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas,
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Brasil - relações exteriores. 2. Não-proliferação nuclear.
3. Armas nucleares. 4. Brasil - Política e governo - 1995-1998.
I. Miyamoto, Shiguenoli. II. Universidade Estadual de Campinas.
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Título em inglês: Brazilian foreign policy and the Nuclear Non-Proliferation Treaty
(NPT): from the resistance to the adhesion

Palavras chaves em inglês (keywords): **Brazil -Foreign relations**
Nuclear nonproliferation
Nuclear weapons
Brazil - Politics and government - 1995-
1998

Área de Concentração: Política externa

Titulação: Mestre em Relações Internacionais

Banca examinadora: Hector Luis Saint-Pierre, Suzeley Kalil Mathias

Data da defesa: 25-02-2011


Programa de Pós-Graduação: Relações Internacionais

GABRIELA FERRO FIRMINO BATISTA

**POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E O TRATADO DE
NÃO-PROLIFERAÇÃO DE ARMAS NUCLEARES (TNP): DA
RESISTÊNCIA À ADEÇÃO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais na área de Política Externa. Este exemplar corresponde à versão definitiva defendida em 25/02/2011.

BANCA:


Prof. Dr. Shigueneli Miyamoto (Orientador)


Prof. Dr. Hector Luis Saint-Pierre


Profa. Dra. Suzeley Kalil Mathias

Prof. Dr. Andrei Koerner (suplente)

Prof. Dr. Paulo Cesar Manduca (suplente)

Campinas, fevereiro de 2011

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Shiguenoli Miyamoto, por sua orientação e paciência;

Ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP-Unicamp-PUC-SP), em especial à UNICAMP e seus funcionários administrativos;

À CAPES, pelo auxílio financeiro proporcionado;

À minha família, por todo o amor e incentivo.

RESUMO

A presente dissertação analisa as mudanças nos elementos domésticos e internacionais que influenciaram a decisão do governo brasileiro de aderir ao Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP) em 1998, após três décadas de rejeição a ele. Essa rejeição era justificada pelo caráter discriminatório do Tratado, que concedia privilégios aos países possuidores de armas nucleares e impedia o desenvolvimento tecnológico autônomo daqueles que não as possuíam. A pesquisa revelou que, em consonância com a explicação oficial, a alteração de postura com relação ao TNP foi fruto das mudanças que ocorreram no plano internacional após o fim da Guerra Fria, juntamente com as mudanças internas, com o fim do regime militar. A manutenção da renúncia ao TNP pareceu, então, infundada por ser incapaz de trazer benefícios práticos para o país e, além disso, causar danos políticos à imagem e à credibilidade externa do país, característica considerada essencial para a obtenção de vantagens no novo contexto internacional.

ABSTRACT

This Master's thesis analyzes the changes in domestic and international factors that influenced Brazilian government's decision to accede to the Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT) in 1998 after three decades rejecting it. This rejection was justified by the discriminatory character of the Treaty, which granted privileges to countries possessing nuclear weapons and prevented the autonomous technological development of those which didn't possess them. The survey showed that, in line with the official explanation, the change of attitude to the NPT was the result of the changes that have occurred internationally since the end of the Cold War, along with internal changes, with the end of military regime. The maintenance of rejection to the NPT seems to be, then, useless, for being unable to bring practical benefits to the country and also for causing political damage to the country's external image and credibility, a characteristic considered essential to obtain advantages in the new international context.

LISTA DE ABREVIATURAS

- ABACC (*Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle*)
- ABM (*Anti-Ballistic Missile*)
- AIDA (*Autoridade Internacional para o Desenvolvimento Atômico*)
- AIEA (*Agência Internacional de Energia Atômica*)
- ALADI (*Assoaciação Latino-Americana de Integração*)
- ALCA (*Área de Livre Comércio das Américas*)
- ALCSA (*Área de Livre Comércio da América do Sul*)
- CNEN (*Comissão Nacional de Energia Nuclear*)
- CNPq (*Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico*)
- CoCom (*Comitê de Coordenação de Controles Multilaterais*)
- CPI (*Comissão Parlamentar de Inquérito*)
- CREDEN (*Câmara de Relações Exteriores e de Defesa Nacional*)
- CSN (*Conselho de Segurança Nacional*)
- CTBT (*Tratado sobre Proibição Completa de Testes Nucleares*)
- EMFA (*Estado Maior das Forças Armadas*)
- ENDC (*Eighteen Nation Disarmament Committee*)
- EUA (*Estados Unidos da América*)
- EURATOM (*Comunidade Européia de Energia Atômica*)
- FHC (*Fernando Henrique Cardoso*)
- GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*)
- IEA (*Instituto de Energia Atômica*)
- IPEN (*Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares*)
- JK (*Juscelino Kubitschek*)
- LTBT (*Limited Test Ban Treaty*)
- MERCOSUL (*Mercado Comum do Sul*)
- MRE (*Ministério das Relações Exteriores*)
- MTCR (*Missile Technology Control Regime*)
- MTCR (*Regime de Controle de tecnologia de Mísseis*)

- NAFTA (*North American Free Trade Agreement*)
- NSG (*Nuclear Suppliers Group*)
- OEA (*Organização dos Estados Americanos*)
- OMC (*Organização Mundial de Comércio*)
- ONU (*Organização das Nações Unidas*)
- OPANAL (*Organismo para La Proscripción de lãs Armas Nucleares em la América Latina y el Caribe*)
- OSC (*Órgão de Solução de Controvérsias*)
- OTAN (*Organização do Tratado do Atlântico Norte*)
- PDN (*Plano de Defesa Nacional*)
- PEI (*Política Externa Independente*)
- PIB (*Produto Interno Bruto*)
- PND (*Plano Nacional de Desenvolvimento*)
- RFA (*República Federal da Alemanha*)
- SADCC (*Conferência para Coordenação do Desenvolvimento na África Austral*)
- SCCC (*Sistema Comum de Contabilidade e Controle*)
- SERE (*Secretaria de Estado das Relações Exteriores*)
- SNI (*Sistema Nacional de Informação*)
- START (*Strategic Arms Reduction Talks*)
- TNP (*Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares*)
- TRIMs (*Trade Related Investment Measures*)
- TRIPS (*Trade-related aspects of intellectual property rights*)
- URSS (*União das Repúblicas Socialistas Soviéticas*)
- ZLAN (*Zona Livre de Armas Nucleares*)
- ZPACS (*Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul*)

SUMÁRIO

| | |
|--|-----|
| INTRODUÇÃO..... | 15 |
| CAPÍTULO I..... | 19 |
| REGIMES INTERNACIONAIS E A CONSTRUÇÃO DO REGIME DE NÃO- PROLIFERAÇÃO DE ARMAS NUCLEARES..... | 19 |
| 1. Regimes Internacionais | 19 |
| 1.1 Regimes de Segurança e o Regime de não proliferação de armas de destruição em massa | 24 |
| 1.2 O TNP como componente do regime de não-proliferação de armas nucleares..... | 29 |
| 2 A construção do regime de não-proliferação de armas nucleares | 31 |
| 2.1 Antecedentes..... | 31 |
| 2.2 Principais elementos constituintes do regime..... | 34 |
| 3 TNP: Conteúdo e atualização | 42 |
| 4 Considerações Finais | 48 |
| CAPÍTULO II..... | 53 |
| ANTECEDENTES DA POLÍTICA NUCLEAR BRASILEIRA..... | 53 |
| 1 Considerações conceituais sobre política nuclear e aspectos gerais da política nuclear brasileira | 53 |
| 2 Primeira fase: relativo descaso quanto ao tema nuclear (1945-1956) | 56 |
| 3 Segunda fase: início de uma política nuclear nacional (1956-1961)..... | 59 |
| 4 Terceira fase: o hiato da Política Externa Independente | 61 |
| 5 Quarta Fase: Regime Militar (1964-1985) | 63 |
| 5.1 De Castelo a Médici (1964 -1974): Programa nuclear com dependência tecnológica externa | 65 |
| 5.2 Busca da autonomia tecnológica nuclear (1974-1985) | 68 |
| 5.2.1 A cooperação nuclear com a Argentina..... | 78 |
| 6 Considerações Finais | 81 |
| CAPÍTULO III | 85 |
| A DÉCADA DE 1990: O FIM DA GUERRA FRIA E A REDEMOCRATIZAÇÃO NO BRASIL | 85 |
| 1. Plano Externo: o fim da Guerra Fria e suas conseqüências para o Sistema de Estados .. | 85 |
| 2. Plano Interno: redemocratização e crise financeira..... | 88 |
| 3. A Política Externa de Collor e Itamar | 90 |
| 3.1 Postura dos dois governos em relação ao regime de não-proliferação nuclear | 97 |
| 4 Considerações Finais | 101 |
| CAPÍTULO IV | 103 |
| O GOVERNO FHC E A ADESÃO AO TNP: O CONGRESSO NACIONAL, AS FORÇAS ARMADAS E O ITAMARATY | 103 |
| 1. A Política Externa de FHC no primeiro mandato (1994-1998): linhas gerais | 103 |
| 1.1 Adesão ao Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares | 108 |
| 2. Forças Armadas | 110 |
| 3. Itamaraty..... | 111 |
| 4. Congresso Nacional..... | 117 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 123 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 129 |

INTRODUÇÃO

O objetivo desta pesquisa é discutir as razões pelas quais o Brasil resistiu ao Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP) desde sua formulação, na década de 1960, e a partir da década de 1990 passou a dar mostras de aceitá-lo, ratificando-o em 1998. Durante o regime militar, o Tratado era considerado um instrumento de “congelamento do poder mundial”, criado por Estados Unidos e União Soviética com o objetivo de impedir o acesso de novos membros ao clube das grandes potências. O país não aceitava, então, nenhum tipo de restrição ao desenvolvimento de sua tecnologia nuclear. Durante a década de 1980, foram firmados uma série de acordos de cooperação com a Argentina em matéria nuclear, estabelecendo-se, inclusive, mecanismos de inspeção recíproca. O repúdio ao TNP foi mantido nesse período.

Na década de 1990, na esteira das mudanças no cenário internacional e da onda de liberalização econômica, ocorreu um ponto de inflexão na política nuclear brasileira, que pode ser observado por atitudes que tiveram o efeito prático de uma adesão ao TNP, que só se concretizaria em 1998, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. A problemática que se coloca, portanto, - e configura o objetivo geral da pesquisa - é entender porque o governo brasileiro, após três décadas de resistência, aderiu ao TNP em 1998, isto é, entender o posicionamento brasileiro frente ao regime de não proliferação de armas nucleares.

A dissertação é composta por quatro capítulos. No primeiro, é discutida a formação do regime de não-proliferação nuclear, em particular do TNP, seu pilar fundamental. Adentramos na teoria dos regimes internacionais, fazendo uma síntese das proposições de diferentes escolas de pensamento para melhor compreensão da dinâmica de construção do regime, bem como para

levantar hipóteses sobre as razões que levam os Estados a aderir a ele. Enfatizamos as peculiaridades atribuídas aos regimes de segurança, que prejudicam a cooperação e dificultam seu funcionamento. Em seguida, traçamos um histórico do regime de não-proliferação de armas nucleares, especificando seus principais elementos constituintes.

No segundo capítulo, é traçado um panorama geral da política nuclear brasileira, especificando os pontos de contato com a política externa nacional de modo a verificar suas linhas de continuidade e descontinuidade, e, assim, melhor compreender o que significou, para as duas políticas citadas, a adesão ao Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares em 1998. Trataremos, ainda, neste capítulo, das relações bilaterais Brasil-Argentina, sobretudo na década de 1980, e de sua relevância para as decisões brasileiras sobre a política nuclear.

O terceiro capítulo trata das mudanças ocorridas a partir do fim da década de 1980, tanto no plano interno quanto no externo, que provavelmente influenciaram a mudança de postura do país com relação ao TNP. No plano interno, a redemocratização alterou a relação entre os diferentes atores, como militares, o Congresso Nacional e a sociedade civil, modificando seu poder de influência no processo decisório. No plano externo, o fim da Guerra Fria e da bipolarização do mundo causou otimismo generalizado na comunidade internacional. Os Estados nacionais deveriam adequar seu comportamento ao novo contexto, que renunciava a predominância das instituições e das regras internacionais e, conseqüentemente, da paz mundial. Retomamos as linhas gerais de política externa dos governos Collor e Itamar, com ênfase em suas ações relativas à política nuclear.

No quarto capítulo, trata-se do governo FHC, responsável pela adesão ao TNP. Traçamos as linhas gerais de sua política externa, analisando as explicações oficiais para adesão ao Tratado, segundo as quais, em linha com uma perspectiva realista das relações internacionais,

a adesão foi puramente a expressão do interesse nacional, pois o país adequava-se ao novo contexto externo, no qual se acreditava não haver mais alternativas de desenvolvimento e inserção para os países periféricos, a não ser o enquadramento nos regimes internacionais e o seguimento do modelo econômico norte-americano.

Ainda no quarto capítulo, analisamos as discussões acerca da ratificação do TNP que ocorreram no Congresso Nacional, com vistas a verificar o nível de divergência ou de convergência com a decisão do Presidente da República. Analisamos, por fim, a influência dos militares no governo FHC, de modo a observar se houve resistência significativa por parte do Exército, Marinha e/ou Aeronáutica.

CAPÍTULO I

REGIMES INTERNACIONAIS E A CONSTRUÇÃO DO REGIME DE NÃO- PROLIFERAÇÃO DE ARMAS NUCLEARES

Este capítulo discute a formação do regime de não-proliferação nuclear, em particular do TNP, que constitui o pilar fundamental daquele. Adentramos na teoria dos regimes internacionais, fazendo uma síntese das proposições de diferentes escolas de pensamento para melhor compreensão da dinâmica de construção do regime, bem como para levantar hipóteses sobre as razões que levam os Estados a aderir a ele. Enfatizamos as peculiaridades atribuídas aos regimes de segurança, que prejudicam a cooperação e dificultam seu funcionamento. Em seguida, traçamos um histórico do regime de não-proliferação de armas nucleares, especificando seus principais elementos constituintes. O Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares é analisado detalhadamente, desde sua criação, até os desenvolvimentos mais recentes.

1. Regimes Internacionais

Sendo o TNP a base do regime de não-proliferação de armas nucleares, convém fazermos menção às teorias dos regimes internacionais. Regimes internacionais são princípios, normas, regras ou procedimentos vigentes em determinada área temática, que devem pautar o comportamento dos atores em um contexto específico para que suas ações sejam consideradas legítimas e aceitáveis pelos demais. Nas palavras de Krasner (1983): “Regimes internacionais são definidos como princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões em torno das quais convergem as expectativas dos atores em um determinado assunto.” (p.1). Para os fins deste

trabalho, o importante é entender por que os Estados aderem a regimes internacionais, abrindo mão de sua liberdade de agir conforme suas preferências egoístas, para seguir regras que podem, muitas vezes, contrariar seus interesses imediatos.

A literatura sobre regimes internacionais surgiu na década de 1970, em meio à onda de contestações às abordagens estruturalistas das relações internacionais predominantes até então, que enfatizavam elementos como a anarquia, a ausência de poder supranacional, o Estado como ator unitário, racional e egoísta, para negar a possibilidade de cooperação entre os países e de qualquer forma de governabilidade. Dois grupos de acontecimentos impulsionaram o surgimento das novas perspectivas. Primeiro, o aumento dos fluxos financeiros internacionais e a facilidade de locomoção de pessoas, bens e informações através das fronteiras sugeriam a obsolescência das perspectivas estado-cêntricas, desafiadas pelo surgimento de atores transnacionais, como os grandes conglomerados empresariais, e motivaram as teorias transnacionais, oriundas predominantemente de perspectivas liberais¹. Elas mantiveram distância dos processos políticos internos dos Estados, não obstante deixassem de considerá-lo ator unitário das relações internacionais. Enfatizaram a importância de atores transnacionais e a crescente interdependência entre os Estados, responsável pela transformação do conceito de soberania que, embora mantido formalmente, perdia efetividade devido à incapacidade dos governos de controlarem certos movimentos internacionais, sobretudo na área econômica. Autores como Haas (1983) acreditam que os regimes internacionais são criados e mantidos pelos Estados para intermediar conflitos que

¹ Nas relações internacionais, o liberalismo tem sentido diferente do utilizado na economia, referindo-se às teorias que aceitam a existência da cooperação entre os Estados, sobretudo devido à interdependência econômica existente entre eles.

ocorrem em um contexto de interdependência entre eles, o qual, segundo Oran Young (1983), aumenta a capacidade de todos os atores relevantes se ferirem mutuamente.²

O segundo grupo de acontecimentos que impulsionou o surgimento de novas perspectivas acerca das relações internacionais inclui o fortalecimento do movimento dos não-alinhados³, o fracasso dos Estados Unidos no Vietnam, seus problemas financeiros ilustrados pelos déficits gêmeos (fiscal e comercial), os quais mostravam que o poder militar não era o único fator determinante das relações entre os Estados. Surgiram, então, abordagens que acreditavam na influência de outros fatores, o que faz com que a relação entre eles não seja, necessariamente, conflituosa. Os trabalhos sobre regimes fazem parte dessa perspectiva e buscavam mostrar que a cooperação entre os Estados era possível, bem como a existência de normas e instituições, mesmo na ausência de poder coercitivo global.

Os críticos aos regimes internacionais e à possibilidade de cooperação entre os Estados argumentam que essas instituições são forçadas por um país que esteja em uma situação hegemônica para manter sua liderança em áreas específicas (Snidal, 1985; Smith, 1987). Isso pode ocorrer de forma direta, por meio da imposição de regras, ou de forma indireta, por meio de incentivos e estímulos concedidos pelo país dominante aos subordinados. Segundo Oran Young (1983), essa situação não implica coerção contínua dos primeiros sobre os últimos, uma vez que os atores acostumam-se à obediência. Além disso, a ordem resultante da preponderância hegemônica de um ou mais países não é necessariamente a que traz piores resultados para os Estados subordinados. O fato de um regime internacional ser criado por meio de negociação não

² Keohane e Nye (1977) desenvolveram a teoria da interdependência complexa. Afirmam que a interdependência crescente observada entre os Estados, principalmente a partir da década de 1970, resulta em uma interdependência ainda maior, o que aumenta a necessidade de cooperação, com a criação de regimes, por exemplo.

³ Movimento formado durante a Guerra Fria, por países do então chamado Terceiro Mundo, em oposição à divisão bipolar do mundo e com vistas a manter uma posição neutra e não-alinhada a nenhum dos blocos. Sua origem remonta à Conferência de Bandung, Indonésia, de 1955.

é garantia de resultados equânimes para todos os atores, primeiro porque a própria negociação inclui elementos de poder e, segundo, porque ainda que a ordem negociada seja igualitária em princípio, não é simples mantê-la e administrá-la de forma que os resultados sejam equânimes para todos os países.

Na coletânea publicada por Krasner (1983), o debate teórico geral do campo das relações internacionais da década de 70 emerge das diferentes percepções dos autores acerca dos regimes. Embora aceitem a influência de fatores antes marginalizados ou ignorados, como os elementos subjetivos, os pesquisadores deixam transparecer a dificuldade de se desprenderem da influência racionalista estado-cêntrica. Identificando pressupostos básicos comuns a certos autores, Krasner distingue três correntes teóricas principais, embora admita a existência de nuances consideráveis dentro de cada uma delas, de acordo com cada autor. As correntes são o estruturalismo, cujos pressupostos são típicos dos autores considerados realistas, o estruturalismo modificado, com perspectivas semelhantes às dos institucionalistas liberais, e os grocianos, próximos a abordagens construtivistas.

De acordo com a vertente estruturalista, fundada nos pressupostos do neorealismo estrutural de Waltz (2002), a única variável realmente importante na relação entre os Estados é a distribuição de poder. Isso porque considera que a anarquia, presente no sistema internacional, determina relações necessariamente conflituosas entre os membros, sem espaço para cooperação. Nesse contexto, a maior preocupação dos Estados é garantir sua sobrevivência, constantemente ameaçada pelos demais e, portanto, dependente de sua força material relativa. Por isso, os atores que defendem esses pressupostos valorizam, no ambiente internacional, apenas os ganhos relativos, não os absolutos, o que impede a cooperação. Logo, são céticos quanto aos regimes internacionais, negando sua eficácia em moldar comportamentos. Admitem a possibilidade de

existência dos regimes, mas ressaltam que os Estados não os levam em consideração quando agem internacionalmente, e que sua criação tem como objetivo elevar as preferências dos mais fortes ao status de norma, legitimando a subordinação dos mais fracos. Apenas refletem as relações de poder, consolidando a ordem vigente - o *status quo* -, ou alterando-a, quando as preferências dos mais fortes mudam.

A segunda corrente é o estruturalismo modificado, correspondente ao neoliberalismo, ou neoinstitucionalismo, fundamentada no interesse do Estado. Embora os autores dessa perspectiva compartilhem de alguns dos pressupostos básicos do estruturalismo tradicional, como a centralidade do Estado, visto como ator racional em busca da realização de interesses egoístas, e a natureza anárquica do meio internacional, inovam ao defender que a anarquia não constitui impedimento rígido à cooperação e que a própria defesa dos interesses nacionais pode favorecê-la. Há situações em que a cooperação proporciona resultado melhor do que o Estado conseguiria atingir se agisse individualmente e, portanto, é benéfica para ambos. É menos rígida que o estruturalismo tradicional, pois afirma que os ganhos de um Estado não constituem, necessariamente, ameaça aos seus pares e, portanto, eles devem se preocupar com os ganhos absolutos, não relativos. Nessas duas perspectivas, ambas estado-cêntricas, pode-se considerar que os Estados aderem a regimes segundo cálculo racional de custos e benefícios.

A perspectiva grociana é a que concede maior importância aos regimes internacionais. Ela procura demonstrar que todo comportamento padronizado dos Estados é resultado de regimes, mesmo que eles não estejam formalmente consolidados. Nessa perspectiva, os governantes não seguem uma lógica estritamente egoísta, tentando maximizar seus benefícios a qualquer custo, mas se pautam, também, conscientemente ou não, por normas gerais e modelos de comportamento que formam, com os usos, costumes e percepções dos decisores, regimes

dinâmicos e informais. Os regimes não apenas moldam o comportamento dos Estados, como influenciam a própria definição do interesse nacional. (MESSARI, 2003).

1.1 Regimes de Segurança e o Regime de não proliferação de armas de destruição em massa

Os autores costumam atribuir aos regimes de segurança características peculiares, que dificultam sua criação e funcionamento satisfatório, quando comparados aos regimes de outras áreas. De acordo com Stein (1983), uma característica básica desse tipo de regime é a propensão dos participantes à trapaça, pois, embora prefiram um mundo totalmente desarmado, a estratégia dominante é o armamento, devido ao medo e à desconfiança que reinam no cenário internacional. No mesmo sentido, Jervis (1983) acredita que todo ator gostaria de obter ganhos individuais, tirando vantagem da restrição dos outros, sem restringir o próprio comportamento, ou seja, sem cooperação mútua. Esta, no entanto, é preferível à competição irrestrita. Logo, um regime de cooperação mútua é melhor para todos, mas todos são constantemente tentados a trapacear, tanto para se proteger da trapaça alheia, quanto para garantir ganhos competitivos. Daí a necessidade de alta institucionalização dos regimes de desarmamento. O TNP corrobora a existência dessas especificidades, principalmente devido a seu abrangente sistema de salvaguardas, não suficiente para impedir que sejam burladas por alguns Estados, mesmo por aqueles que impõem a normatividade. Ressalte-se que a trapaça não é exclusividade dos regimes de Segurança, mas nestes, ela pode ser vital.

Jervis (1983), por acreditar que os Estados pensam apenas em termos de ganhos relativos, afirma que medidas tomadas por um Estado para aumentar sua segurança automaticamente diminuem a segurança dos demais, o que também dificulta a adesão a regimes

dessa área temática. Eles relutam em aceitar limitar seus armamentos, pois não podem ter certeza de que os demais Estados também o farão, ainda que todos façam parte do mesmo regime, pois pode haver trapaça.

Keohane (1983) enfatiza que os resultados dos regimes, em geral, não são equânimes para todas as nações: algumas geralmente são mais beneficiadas do que outras, havendo, inclusive, aquelas cuja situação piora após a entrada no regime. A adesão, ainda que voluntária, se justificaria, nesse caso, pois, uma vez existente, os custos de não adesão a um determinado regime podem superar as perdas causadas pela adesão. Como a informação e a comunicação são vistas como diminuidoras das incertezas e dos riscos do sistema, Estados fechados, com maior dificuldade em aderir a regimes (que aumentam a quantidade e a qualidade de informação sobre os participantes), serão vistos com desconfiança pelos parceiros potenciais. Frequentemente são impostas sanções a Estados que se negam a aderir a determinado regime, como restrições de acesso a tecnologia, por exemplo.

Essas perspectivas são características de concepções estruturalistas das relações internacionais, compatíveis com as duas primeiras correntes definidas por Krasner (1983), que tomam o conflito e as relações de poder como elementos centrais de análise, e que, se vêm perdendo espaço para vertentes mais liberais nas últimas décadas, ainda são predominantes na literatura relacionada à segurança. Com efeito, embora a revolução das comunicações, após a década de 1970, e a crescente influência da opinião pública internacional sobre as políticas dos Estados tenham aumentado a importância de fatores subjetivos como idéias, valores, usos e costumes, quando se trata de segurança, a prática dos países detentores de considerável poder material é seguir políticas tradicionais de defesa, pautadas na importância da força militar. A

diferença fica no plano do discurso: há maior preocupação em legitimar o uso da força por meio da retórica.

As peculiaridades dos regimes de segurança, sob a ótica de autores estruturalistas, fornecem importantes insumos para a compreensão da lógica de funcionamento do TNP e para as dificuldades de se assegurar seu cumprimento, observando-se a existência de *free riders* no seio do regime de não-proliferação. A agravante, no caso do TNP, é que ele não se limita a regular temas concernentes à segurança, mas seus efeitos se estendem à área tecnológica e, portanto, suscita discussões sobre desenvolvimento econômico. As razões que levam os Estados a aderir a regimes de segurança, no entanto, não podem ser encontradas exclusivamente dentro dos argumentos de uma perspectiva teórica, devendo ser estudadas caso a caso, pois dependem tanto de fatores internos, como o contexto político doméstico, quanto de externos, como as pressões internacionais e a posição ocupada pelo país na escala de poder global.

É assim que, no caso do Brasil, acreditamos que as análises estado-cêntricas não logram explicar satisfatoriamente a adesão ao TNP, e nos propomos a ampliar a análise para incorporar elementos como a posição dos militares, da comunidade científica, do Congresso Nacional e da opinião pública, buscando reconstruir o processo decisório interno, com vistas a determinar o papel dos atores na decisão final. Para tanto, nos valeremos do arcabouço teórico estabelecido por Graham Allison e Philip Zelikow (1999). As correntes teóricas até aqui analisadas, mesmo aquelas que incluíram aspectos subjetivos, como as crenças e valores do ator responsável pela decisão, mantiveram o Estado como ator central do processo. Escrevendo sobre a crise dos mísseis de Cuba, Allison e Zelikow (1999) sugerem a possibilidade de outras perspectivas de análise. Além da estado-cêntrica, que eles chamam de modelo do ator racional, identificam o modelo organizacional e o modelo burocrático e, aplicando-os às ações estatais na

crise dos mísseis, mostram o quão díspares podem ser as explicações encontradas para as mesmas ações, dependendo do arcabouço teórico utilizado pelo pesquisador, conscientemente, ou não.

No modelo do ator racional, estão inclusos os autores que consideram o Estado ator unitário, coeso e racional, responsável pelas decisões externas. A racionalidade se refere à adequação entre fins e meios, ou seja, à adoção do comportamento apropriado para alcançar objetivos específicos, escolhendo a opção que maximize os ganhos e minimize as perdas. Há um cálculo racional entre custos e benefícios de cada alternativa, antes da decisão. Pressupõe, portanto, que os Estados têm um interesse nacional, o qual se sobrepõe às divergências políticas internas, e que, para explicar seu comportamento, basta descobrir seus objetivos e cálculos. Allison e Zelikow (1999) não excluem dessa corrente os autores que aceitam a influência de fatores subjetivos, afirmando que ela apresenta diversas nuances, e as abordagens mais flexíveis reconhecem limitações na racionalidade, por ser limitada a própria racionalidade humana. Para entender o comportamento, portanto, características pessoais do decisor devem ser consideradas, como os valores e as crenças. Por isso, os autores incluem tanto o realismo clássico e o neorealismo quanto o liberalismo e institucionalismo internacional na perspectiva do ator racional.

O segundo modelo é o do comportamento organizacional. De acordo com essa perspectiva, o governo não é ator unitário, mas um conglomerado de organizações frouxamente conectadas. As organizações são criadas para aumentar a eficiência no cumprimento das funções públicas, pois elas criam padrões de comportamento, rotinas que diminuem o tempo de resposta a situações pré-definidas. Uma cultura organizacional emerge para moldar o comportamento de indivíduos, que passam a agir de acordo com os objetivos e regras da organização, e não como particulares. O comportamento organizacional limita a racionalidade, pois constrange a escolha

ótima para alcançar a eficiência de rotinas estabelecidas. O processo de tomada de decisão se torna ainda mais complexo quando diferentes organizações interagem, visto que raramente uma questão ficará sob o comando de uma única organização. As organizações interpretam mandatos em seus próprios termos. Elas desenvolvem propensões relativamente estáveis a respeito de prioridades, objetivos operacionais, percepções e problemas.

O terceiro modelo é o da política governamental. Segundo ele, o comportamento dos Estados é o resultado de jogos de barganha entre atores hierarquicamente posicionados no governo. Os indivíduos, membros de organizações ou não, têm interesses próprios, de acordo com a posição que ocupam, pois diferentes responsabilidades e crenças produzem recomendações conflitantes, e cada um dos atores luta por aquilo que está convencido de que é certo. Vários grupos, puxando em direções distintas, produzem resultados diferentes do que qualquer pessoa ou grupo pretendia. Para explicar o comportamento estatal, portanto, é necessário identificar os jogos e os jogadores, mostrar as coalizões formadas e os compromissos assumidos. A identidade dos atores importa, pois as pessoas, regularmente, não agem de acordo com as doutrinas da escolha racional.

Os autores concluem que ninguém apenas descreve fatos: todos os analistas destacam as características que consideram mais relevantes em determinada situação. Cada moldura conceitual consiste de um grupo de suposições e categorias que influenciam o que o analista considerará importante, o modo como ele formula a questão, onde procura evidências, e o que produz como resposta. Por isso, adotar múltiplos, superpostos, competitivos modelos conceituais é a melhor estratégia para compreensão da política externa.

Concordamos com essa afirmação dos autores e acreditamos que a decisão brasileira de aderir ao TNP pode ser mais bem explicada se não nos restringirmos a um único modelo de

análise. Aceitar a explicação oficial, de que a adesão foi uma forma de “resgatar as hipotecas do passado”, enquadrando o Brasil nos regimes internacionais pela falta de opções alternativas, sem análise das forças internas em jogo, significa reiterar, de forma acrítica, a concepção racionalista e estado-cêntrica das relações internacionais. Pretendemos ampliar a análise, verificando a existência de outros atores importantes no processo decisório, a fim de determinar se a decisão foi resultado da predominância da posição de um deles sobre a dos demais, ou se houve processo mais complexo, em que a decisão foi fruto da conjunção de posições e, portanto, diferente do que qualquer ator pretendia, inicialmente.

1.2 O TNP como componente do regime de não-proliferação de armas nucleares

Os elementos essenciais para a existência de um regime de não-proliferação são, de acordo com Lamazière (1996), os seguintes:

- a) Uma norma de não-proliferação ou de proibição completa consagrada em um acordo internacional (como o TNP ou o Tratado de Tlatelolco);
- b) Um sistema de verificação do cumprimento da norma (AIEA, para o TNP; OPANAL e AIEA, para o Tlatelolco);
- c) Controles informais de supridores (ou cartéis, como o Nuclear Suppliers Group, o Austrália Group e o Missile Technology Control Regime);
- d) Mecanismos de enforcement internos ou externos ao regime, como o recurso ao Conselho de Segurança da ONU.

Quanto ao posicionamento dos Estados em relação aos regimes, Keeley (1990, apud LAMAZIÈRE, 1996) propõe a seguinte classificação:

- a) Atores que concordam e cooperam voluntariamente com o regime (eventuais desavenças serão de cunho técnico ou sobre posições relativas no interior do regime);
- b) Os caronas, ou free riders, que desejam usufruir as vantagens do regime sem se comprometer com suas regras ou com os custos de adesão;
- c) Os membros rebeldes, que desafiam a ordem com base em discursos alternativos ou em redes alternativas de relações;
- d) Os completos outsiders.

Utilizando essa classificação para os membros do TNP, no primeiro grupo estariam, de acordo com Lamazière (1996), Estados Unidos, ex-URSS, países ocidentais em geral e a maioria das nações não-nucleares. Não existiria, atualmente, nenhum país no grupo dos caronas. O terceiro grupo seria composto dos países que fazem parte, formalmente, do regime, mas não são vistos pelos demais como membros confiáveis, Irã, por exemplo. E no quarto grupo estariam as potências nucleares *de facto*, mas não *de jure* (Índia, Paquistão, Israel e Coreia do Norte). O Brasil estaria dentro do primeiro grupo mesmo antes de assinar o TNP, pois, segundo Lamazière (1996), o Tratado de Tlatelolco, o OPANAL e a ABACC fazem parte do regime de não-proliferação de armas nucleares, sendo aceitos, geralmente, como equivalentes funcionais daquele.

2 A construção do regime de não-proliferação de armas nucleares ⁴

2.1 Antecedentes

A preocupação com os poderes destrutivos da tecnologia nuclear e com a imposição de limites à sua utilização tornou-se ponto central na agenda internacional do pós-Segunda Guerra, após a explosão das bombas de Hiroshima e Nagasaki. Estados Unidos, Inglaterra e Canadá, parceiros no projeto Manhattan, que resultou na primeira explosão nuclear, no Novo México, decidiram colocar o problema do controle da nova tecnologia sob os auspícios da ONU. Criou-se, pois, em 1946, a Comissão das Nações Unidas para Energia Atômica, que funcionou apenas até 1948, devido à falta de acordo entre Estados Unidos e União Soviética: os primeiros diziam que renunciariam às suas armas atômicas depois que todos os países cedessem seu material nuclear para controle internacional, os segundos exigiam que os EUA renunciassem às armas primeiro.

Em 1946, foi redigido, nos Estados Unidos, o Relatório Acheson-Lilienthal, que fundamentaria a posição do país na Comissão da ONU. Com base nesse relatório, em meados daquele ano, Bernard Baruch, chefe da representação norte-americana na Comissão, apresentou a ela um plano com seu nome, o qual previa a criação de uma Autoridade Internacional para o Desenvolvimento Atômico (AIDA), para o controle das atividades nucleares de todos os países, além do conhecimento e domínio dos recursos mundiais de urânio e tório (OLIVEIRA, 1999). Os Estados que tivessem reservas de minerais radioativos em seu território deveriam informar a organização e colocá-las sob sua responsabilidade e guarda. O Plano Baruch foi enfaticamente

⁴ Parte das informações referentes ao histórico do regime de não-proliferação nuclear foi obtida no *site*: http://www.nti.org/h_learnmore/npttutorial/chapter01_02.html. Acessado em 20/02/2010.

rejeitado pela União Soviética, por conceder poderes supranacionais à Autoridade de controle, como a imposição de sanções aos países, não submetidas ao poder de veto dos membros do Conselho de Segurança. (GARCIA; MOTOYAMA, 1996). Stálin pretendia, desde as explosões no Japão, equiparar, o mais rápido possível, o arsenal nuclear soviético ao norte-americano, e percebeu o projeto como manobra dos EUA para assegurar o monopólio da tecnologia e dos armamentos nucleares, pois não previa a destruição dos arsenais existentes, apenas visava a evitar a produção de novas armas. Nesse mesmo ano foi aprovada, no Congresso norte-americano, a Lei MacMahon, primeira lei de energia atômica dos Estados Unidos, que garantia o monopólio estatal sobre os materiais físséis (GIROTTI, 1984) e proibia o intercâmbio nuclear para fins industriais com outros países, até que fossem estabelecidas salvaguardas internacionais para garantir que a energia não seria utilizada de forma não-pacífica (FELÍCIO, 1991 apud LAMAZIÈRE, 1996). Gardner (1995, apud LAMAZIÈRE, 1996) considera o Plano Baruch e a Lei MacMahon duas políticas opostas dos EUA em relação à não proliferação: a primeira mais idealista e internacionalista, considerada pelo autor apenas uma “manobra de propaganda”, e refutada pela URSS, e a segunda, que seria a política efetiva, mais realista e restritiva.

Os Estados Unidos sugeriram diversos outros planos, com o objetivo de manter seu monopólio na área nuclear. Como afirmou Felício: “o único país que detinha a tecnologia nuclear ao término da Segunda Grande Guerra, procurou, por todos os meios, evitar a sua disseminação”. (1991 apud LAMAZIÈRE, 1996, p. 95). O fracasso dessas propostas ficou evidente, no entanto, quando, em 1949, para surpresa dos oficiais norte-americanos, a União Soviética realizou seu primeiro teste nuclear. Uma vez rompido o monopólio, logo outros países viriam a integrar o clube dos detentores de explosivos atômicos. Em 1952, foi a vez do Reino Unido.

A aquisição, pela União Soviética, da capacidade de produzir armas nucleares e o agravamento das tensões da Guerra Fria colocou em pauta novas questões estratégicas para os Estados Unidos. Além de evitar a disseminação das armas nucleares, visando a, ao menos, manter o oligopólio formado, o governo preocupava-se, agora, com a incipiente corrida armamentista, e temia a destruição irreversível de seu parque industrial, embora a Força Aérea confiasse em sua capacidade de prevenir eventual ataque soviético. Nesse clima de tensão, Eisenhower, o novo presidente dos Estados Unidos, propôs à Assembléia Geral das Nações Unidas, em dezembro de 1953, o programa Átomos para a Paz (Atoms for Peace), cujo principal objetivo era promover a cooperação na área nuclear. Com ele, os Estados Unidos comprometiam-se a compartilhar seus conhecimentos sobre o assunto com outros países desde que seus estoques de materiais físséis fossem administrados por um organismo internacional a ser criado. (MOTOYAMA, 2004). A referida cooperação foi efetivada, inicialmente, por meio de acordos bilaterais entre os Estados Unidos e seus aliados. Entre 1956 e 1959, foram firmados 40 acordos deste tipo, condicionados à aceitação de salvaguardas norte-americanas contra o uso militar da tecnologia nuclear. Concomitantemente, a União Soviética desenvolveu programa análogo, provendo tecnologia nuclear para nações de sua órbita de influência. Em 1958, foi criada a EURATOM, para facilitar os usos pacíficos da energia nuclear na Comunidade Européia. Os países industrialmente avançados não-nuclearmente armados fizeram alianças com Estados Unidos ou União Soviética, as quais as colocavam sob o “guarda-chuva nuclear”, por meio da OTAN ou do Pacto de Varsóvia.

2.2 Principais elementos constituintes do regime

2.2.1 AIEA

Embora o programa “Átomos para a Paz” tenha promovido, inicialmente, a cooperação nuclear bilateral, seu principal objetivo era criar uma Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) que coordenasse a redução ou eliminação do uso de material nuclear para fins militares e que direcionasse o material nuclear sob sua guarda para países interessados em utilizá-lo para fins pacíficos. Seriam criados mecanismos de segurança visando a evitar o desvio dos insumos para uso militar e a cooperação nuclear entre os países deveria ocorrer por intermediação da AIEA. Enquanto ela não era efetivamente criada, o controle dos insumos nucleares transferidos ocorria via acordos negociados bilateralmente. O Programa “Átomos para a Paz” previa, segundo Lamazière (1996), uma forma mais branda de controle do que o Plano Baruch, pois não exigia a aceitação incondicional de um regime internacional de salvaguardas.

Em dezembro de 1954, a Assembléia Geral aprovou, por unanimidade, a criação da nova agência. A partir daí, tiveram início discussões para a elaboração de seu estatuto. Os soviéticos não concordavam com a possibilidade de disseminação horizontal da tecnologia nuclear, alertando que os programas, ainda que com fins pacíficos, seriam facilmente desviados para objetivos militares. Mesmo assim, a URSS tomou parte nas negociações da AIEA, em 1955. A preocupação soviética não era exclusiva: vários países passaram a temer a disseminação das armas nucleares. Por isso, concomitantemente às negociações do estatuto, foi discutida a questão das salvaguardas a serem incorporadas a ele. De acordo com o texto final, aprovado em 1957, a Agência teria dois objetivos principais: promover a utilização pacífica da tecnologia nuclear, por meio da compra e venda de materiais nucleares, e impedir que ela fosse desviada para fins

militares, por meio da aplicação de salvaguardas, ou seja, da fiscalização das atividades nucleares dos países. O estabelecimento da AIEA constituiu o fundamento institucional para a promoção dos usos pacíficos da energia nuclear e para a aplicação de salvaguardas para assegurar que a assistência militar não seria revertida para propósitos militares.

A AIEA, no entanto, uma vez em funcionamento, não conservou muitas das competências para as quais havia sido designada. Era pouco requisitada para intermediar o processo de compra e venda de material nuclear, pois os países, principalmente os EUA, preferiam negociar bilateral e diretamente, não por meio da Agência, aplicando, também, salvaguardas negociadas bilateralmente. As salvaguardas da AIEA não eram consideradas suficientemente seguras e, ao negociar diretamente com os países receptores, podia-se escolher, por critérios políticos, econômicos e ideológicos, quais deles seriam beneficiados com material e tecnologia nuclear. (FISCHER, 1997). O tratamento superficial dado às salvaguardas, na primeira versão do acordo, se deve à falta de consenso entre os países ocidentais, a URSS e alguns países em desenvolvimento, que discordavam quanto às funções, objetivos e extensão apropriadas para as salvaguardas da AIEA. No início, portanto, discutiam-se salvaguardas *ad hoc* para cada caso específico de transferência de tecnologia.

A conclusão de salvaguardas *ad hoc* para situações específicas consumiria muito tempo e causaria inúmeras controvérsias. Por isso, em 1959, o Secretariado da AIEA propôs um conjunto de princípios gerais de salvaguardas e um anteprojeto de regulamentos para a aplicação destas. Depois de muitas revisões e desacordos, foram aprovados, em 1961, os princípios e procedimentos para a aplicação de salvaguardas, constituindo o primeiro sistema de salvaguardas da AIEA, aplicável a reatores de menos de 100 MW. Ainda em 1961, foi aprovado, também, o Documento dos Inspetores, estabelecendo os procedimentos a serem seguidos na designação dos

funcionários e as regras que deveriam guiar sua conduta quando da realização das inspeções. A limitação das atividades dos inspetores foi resultado das hesitações dos Estados em permitir a penetração de agentes estrangeiros em seu território, além de que vários países eram excluídos da necessidade de se submeterem às inspeções, como a Europa, que podia, por acordo firmado anteriormente com os EUA, utilizar o sistema de salvaguardas da EURATOM, e os países nucleares da época (EUA, URSS, França e Inglaterra). Em 1962, as inspeções começaram, efetivamente.

Em 1963, chegou-se ao consenso de que o primeiro sistema de salvaguardas deveria ser ampliado para cobrir a inspeção de reatores de qualquer tamanho. Alterando postura anterior, a URSS não só concordou com essa extensão, como se mostrou favorável a uma revisão geral do sistema de salvaguardas. Segundo Fischer (1997), essa mudança de postura se deve à melhora de relações com os EUA, após a Crise dos Mísseis de Cuba, à deterioração do relacionamento com a China, e, principalmente, à preocupação com o programa nuclear alemão, que, submetido a salvaguardas internacionais, seria menos ameaçador para Moscou. A extensão foi aprovada, em 1964, e foi criado um grupo de trabalho para realizar a revisão do sistema, executada no ano seguinte.

Nos próximos quatro anos, o sistema de salvaguardas foi expandido consideravelmente, incluindo plantas de reprocessamento e de fabricação de combustível nuclear, quase sempre com aprovação unânime dos países. Durante a década de 1960, portanto, o aperfeiçoamento do sistema fez com que os EUA e URSS comesçassem a passar à agência a responsabilidade pela aplicação de salvaguardas a Estados receptores de sua assistência nuclear, antes aplicadas pelos seus respectivos governos. Houve certa relutância por parte dos países receptores, que preferiam os amigáveis inspetores norte-americanos, ou soviéticos, aos

desconhecidos oficiais da AIEA, mas, logo, aceitaram a decisão de Washington e Moscou. (FISCHER, 1997). Mais tarde, a AIEA tornar-se-ia a instituição por meio da qual o TNP verificaria os compromissos dos países não-nucleares.

2.2.2 Tratado de Proibição Parcial de Testes Nucleares (1963)

Duas semanas após a apresentação do Plano Baruch, em 1946, os Estados Unidos lançaram uma bomba atômica no Atol de Bikini, no Oceano Pacífico, explosão seguida por outra, semanas mais tarde, também na água. Essas duas operações constituíram a Operação Crossroads, e foram os primeiros testes nucleares realizados em tempos de paz. Em 1951, tiveram início os testes continentais, com a Operação Ranger. Os testes se proliferavam exponencialmente, desenvolvendo-se outras tecnologias, como a da bomba de hidrogênio, baseada na fusão de núcleos, em contraposição à fissão. A primeira bomba deste tipo explodiu durante uma experiência feita pelos Estados Unidos em 1952, com potência 750 vezes superior à das primeiras bombas atômicas e suficiente para arrasar qualquer grande cidade. Em 1956, durante a campanha presidencial norte-americana, o candidato democrata, Adlai Stevenson, defendeu a conclusão de um acordo para banir os testes nucleares, mas a proposta não foi apoiada pela população, preocupada com a instabilidade externa do país. Stevenson perdeu as eleições para Eisenhower, que se recusava a cessar os testes sem um acordo geral de desarmamento.

Dois anos depois, em 1958, o próprio Eisenhower declarou uma moratória voluntária dos testes, embora esta tenha começado, efetivamente, apenas em 31 de outubro daquele ano, quando todos os testes programados já haviam sido realizados. A moratória durou até 1961,

quando a União Soviética, sob a presidência de Nikita Krushchev, declarou que iniciaria testes nucleares, e foi seguida, duas semanas depois, pelos EUA. No mesmo ano, Moscow explodiria sua primeira bomba de hidrogênio. Em 1962, a Crise dos Mísseis de Cuba e a possibilidade de uma Guerra nuclear iminente levaram Estados Unidos e União Soviética, além do Reino Unido, a assinarem o Limited Test Ban Treaty (Tratado de Proibição Parcial de Testes Nucleares), proibindo testes na atmosfera, na água e no espaço. Apenas os testes subterrâneos continuavam permitidos. Até então, os EUA haviam realizado mais de 300 testes. (CANTELON, WILLIAMS, 1984). Para Lamazière (1996), a exclusão dos testes subterrâneos foi uma maneira de inibir o desenvolvimento nuclear apenas dos Estados que ainda engatinhavam na área. Ele afirma que a criação desde Tratado e do TNP foram os dois momentos fundamentais para a formação do regime de não-proliferação de armas nucleares.

2.2.3 Tratado de Tlatelolco e outras ZLANs

As Zonas Livres de Armas Nucleares também fazem parte do regime de não-proliferação. Em 1967, os Estados Latino-americanos firmaram o Tratado de Tlatelolco – Tratado para Proscrição de Armas Nucleares na América Latina -, estabelecendo uma ZLAN no subcontinente. As discussões para elaboração de seu texto ocorreram paralelamente às do TNP, sendo o Tlatelolco considerado a expressão regional daquele, apesar dos protestos de Brasil e Argentina, que insistiam no caráter discriminatório do TNP, alegadamente formulado para atender aos interesses das duas superpotências, em contraposição ao Tratado de Tlatelolco, que seria tentativa legítima de configurar uma Zona Livre de Armas Nucleares na América Latina. (WROBEL, 1993).

O texto final do Tratado ficou pronto em 28 de dezembro de 1966 e foi ratificado pelo Brasil em 29 de janeiro de 1968. Devido à não efetivação de exigências impostas pelo artigo 28, no entanto, Brasil e Chile não se tornaram membros efetivos, o que ocorreria assim que as condições fossem cumpridas. Dentre tais condições estavam inclusas a assinatura e ratificação do Tratado por todos os países da região, inclusive Cuba, e a assinatura e ratificação do Protocolo II por todas as potências nucleares, pelo qual elas se comprometeriam, entre outras coisas, a não empregar armas nucleares contra os Estados-membros do Tratado de Tlatelolco. As exigências não foram cumpridas, mas os dois países se tornariam membros efetivos em 1994, quando assinaram a dispensa do referido artigo.

O Pacífico Sul também é considerado Zona Livre de Armas Nucleares pelo Tratado de Rarotonga, de 1986. Em 1995, foi a vez do Sudeste Asiático se tornar uma ZLAN, pelo Tratado de Bangkok. No ano seguinte, o Tratado de Pelindaba declara a África uma Zona Livre de Armas Nucleares.

2.2.4 O TNP

Enquanto a AIEA ainda dava seus primeiros passos, entre 1958 e 1961, surgiam propostas na ONU apoiando a negociação de um tratado que evitaria a disseminação de armas nucleares. Essa idéia adquiriu maior urgência em fevereiro de 1960, após a França ter realizado seu primeiro teste nuclear, na Argélia. Receava-se que outros Estados a seguissem, pois, na época, vários países mantinham ativas pesquisas sobre tecnologias nucleares, incluindo a Alemanha, Israel, Índia, Itália, Japão, Suécia e Suíça. As superpotências compartilhavam o

interesse de impedir que outros países avançados industrialmente, mas principalmente a Alemanha Ocidental, desenvolvessem armas nucleares.

Foram criados, então, na ONU, comitês multilaterais para negociar o desarmamento: o primeiro, em 1960, com 10 nações, e o segundo e mais importante, em 1962, composto por 18 nações. O Comitê de Desarmamento das 18 nações (ENDC – Eighteen Nation Disarmament Committee), como foi chamado, funcionava em Genebra e tinha cinco membros representando os países do bloco ocidental, cinco representando o mundo socialista, e oito países neutros ou não-alinhados, entre eles o Brasil. O ocidente tinha, na verdade, apenas quatro representantes, pois a França nunca compareceu às reuniões. A própria composição do Comitê prenunciava inúmeras controvérsias, dadas as divergências ideológicas e políticas. Estas realmente existiram, mas foram sendo dissipadas logo nos primeiros anos, com entendimentos cada vez mais abrangentes entre Estados Unidos e União Soviética, em conformidade com o encaminhamento da distensão.

Em 1965, após a explosão realizada pela China, em outubro de 1964, ambos os países concordaram em que o objetivo principal do Comitê era elaborar um Tratado que evitasse a proliferação das armas nucleares. Neste ano, as Nações Unidas adotaram a Resolução 2028, contendo a base conceitual para o TNP, destacando cinco princípios que deveriam guiar a elaboração do tratado. São eles⁵:

1) Tanto os países nucleares quanto os não-nucleares devem ser obrigados a não se engajarem na proliferação de armas nucleares;

2) Deve haver um equilíbrio apropriado entre as obrigações assumidas pelos países nucleares e pelos não-nucleares;

⁵ Disponível em:

<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/217/91/IMG/NR021791.pdf?OpenElement>. Acesso em 05/02/2010.

3) O Tratado deve constituir um passo em direção ao desarmamento nuclear, bem como em direção ao desarmamento geral e completo;

4) Deve haver provisões práticas para assegurar a efetividade do tratado; e

5) O estabelecimento de Zonas Livres de Armas Nucleares (ZLAN's) não deve ser cerceado pelo tratado.

Foram intensas as discussões em Genebra, nos anos seguintes, sobre o conteúdo do futuro Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP). A maior parte das divergências e discordâncias foram levantadas, para surpresa geral, pelo grupo dos países mediadores, incluídos no Comitê, justamente, para mediar as consideradas inevitáveis desavenças entre os líderes dos dois blocos rivais. Percebendo a proximidade de posições de ambos, as nações neutras, sobretudo as mais industrializadas, preocuparam-se com as conseqüências negativas que o Tratado em elaboração poderia ocasionar para suas possibilidades de desenvolvimento. Diante da concordância entre EUA e URSS de que os Estados não detentores de armas nucleares signatários do Tratado deveriam concluir Acordo de Salvaguardas com a AIEA, aquelas nações queriam garantias formais de que o tratado não impediria o desenvolvimento econômico, a cooperação e o comércio internacional, nem bloquearia o acesso à tecnologia nuclear por meio do enriquecimento e reprocessamento de urânio. Insistiram em incluir responsabilidades, também, para as nações detentoras de arsenais atômicos, exigindo que elas aceitassem reduzi-los ou, mesmo, eliminá-los. Reivindicavam, ainda, a elaboração de cláusula que garantisse sua segurança futura contra eventuais ameaças por parte das nações nucleares, uma vez que, abdicando do direito de possuir armas atômicas, eles não teriam poder dissuasório.

As exigências dos membros não nucleares do Comitê foram praticamente ignoradas. O resultado dos trabalhos foi um texto conjunto dos Estados Unidos e União Soviética,

submetido à Assembléia Geral das Nações Unidas, em 1968, e, logo em seguida, aprovado, entrando em vigor em 1970. Deixaremos as discussões mais específicas sobre o conteúdo do TNP para o tópico 3.

2.2.5 Outros mecanismos

Conforme mencionado anteriormente, fazem parte do regime de não-proliferação de armas nucleares os mecanismos informais de controle que foram criados, como o Comitê Zangger, regime multilateral de controle de exportações, constituído em 1970 por Estados exportadores e produtores de bens e tecnologias nucleares, para assegurar que as exportações aos estados não-membros do TNP não fossem desviadas para fins militares (FELÍCIO, 1994); o London Supplier Group (1975), outro grupo de exportadores, criado em resposta ao teste nuclear da Índia, em 1974; e o Missile Technology Control Regime (MTCR), de 1987, que é uma associação informal e voluntária de países, com o objetivo de evitar a proliferação de armas de destruição em massa por meio da obediência a diretrizes comuns para exportação de tecnologias sensíveis relacionadas com mísseis. (FELÍCIO, 1994). Em 1949, foi criado um Comitê de Coordenação de Controles Multilaterais (CoCom), por iniciativa dos EUA, para restringir o acesso por parte da União Soviética e de seus aliados a bens e tecnologias sensíveis de utilização dual. Lamazière (1996) afirma que este Comitê tem sido, após o fim da Guerra Fria, progressivamente reorientado em um sentido Norte-Sul.

3 TNP: Conteúdo e atualização

Em 1 de julho de 1968, o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares foi aberto a assinaturas, e 62 nações o assinaram. Entrou em vigor em 5 de março de 1970, quando recebeu o número de ratificações necessárias, com 43 Estados-parte, sendo 40 não-nucleares e 3 nucleares (Estados Unidos, União Soviética e Inglaterra). Os dois objetivos declarados do TNP são assegurar acesso justo à tecnologia nuclear pacífica sob salvaguardas internacionais (auditorias e inspeções) e prevenir a disseminação de armas nucleares a Estados que não as possuam, ou seja, restringir a propriedade de armas nucleares às cinco potências que explodiram artefato nuclear até 1 de janeiro de 1967, evitando que outros países as obtenham. Para isso, ele estabelece duas categorias de países: os nucleares, aqueles que explodiram artefato nuclear antes daquela data, ou seja, Estados Unidos, União Soviética, Inglaterra, França e China, e os não-nucleares, grupo composto por todas as demais nações. Conforme disposto em seu artigo IX, parágrafo 3º: “Para os propósitos deste Tratado, um Estado nuclearmente armado é aquele que produziu e explodiu uma arma nuclear ou outro artefato nuclear explosivo antes de 1 de janeiro de 1967.”⁶ França e China, embora beneficiadas pelo Tratado com o status de países nucleares, não o assinaram em 1968, mas a França prometeu comportar-se como se fosse membro.

As obrigações previstas para as nações não-nucleares são bastante abrangentes. O tratado proíbe, além da posse ou fabricação de armas, a explosão de qualquer artefato nuclear, incluindo, portanto, aqueles destinados a fins pacíficos. Essa cláusula originou inúmeras controvérsias e oposições por parte das nações não-nucleares. A dualidade da tecnologia era utilizada para justificar a proibição extensiva, pois a mesma tecnologia utilizada para fins pacíficos podia ser aproveitada com objetivos militares. Por exigência das nações não-nucleares, sobretudo de Brasil e Índia, foi incluída cláusula em que os países permitidos a empreender

⁶ Disponível em: <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/Others/infcirc140.pdf>. Acesso em 15/03/2010.

explosões para usos civis se comprometiam a compartilhar seus benefícios com os que não eram. A disposição permaneceu, no entanto, letra morta. As potências não-nucleares devem, ainda, aceitar as salvaguardas da AIEA, concluindo com ela acordos bilaterais para sua implementação, o que significa que elas se comprometem a submeter todos os materiais e atividades nucleares, em seu território ou sob seu controle, às inspeções da Agência, que verificará se o país não está desviando suas atividades para a fabricação de armas ou de outros instrumentos explosivos. Também aceitam não fornecer insumos ou equipamentos nucleares para qualquer Estado não-nuclear, membro, ou não, do TNP, a menos que tais insumos e equipamentos estejam sujeitos às salvaguardas da AIEA.

Quanto às potências nucleares, elas apenas se comprometem a continuar negociando, com base na boa fé, visando a encontrar medidas efetivas para acabar com a corrida armamentista e para elaborar um tratado de desarmamento geral e completo, num futuro próximo. Ou seja, não há obrigação alguma para elas. Os dispositivos não têm efeito juridicamente vinculante. A única cláusula obrigatória é aquela que as proíbe de transferirem armas nucleares aos países não-nucleares, ou o controle sobre elas, bem como de ajudá-los a fabricá-las, adquiri-las ou controlá-las. Essas restrições não são aplicadas às relações entre os países nucleares, que podem transferir tais armas entre si, livremente.

Devido a essas iniquidades e às dificuldades próprias aos regimes de desarmamento e segurança, a adesão ao tratado foi gradual e, no decorrer dos anos, descobriam-se Estados signatários burlando suas regras. Durante as décadas de 1970 e 1980, vários países não-membros do Tratado desenvolveram programas nucleares secretos, como a Coreia do Sul, em 1970, a Índia que, em 1974, detonou um artefato nuclear, Taiwan, África do Sul e Paquistão.

Em 1975, conforme previsto no artigo VIII do Tratado, ocorreu, em Genebra, uma Conferência de Revisão para assegurar que seus propósitos estavam sendo realizados. O TNP contava, então, com 91 membros. Os assuntos a serem tratados eram os objetivos e a implementação do Tratado, a ampliação das adesões e a corrida armamentista entre EUA e URSS. A insatisfação com a continuação desta foi a questão mais discutida. Decidiu-se que ocorreriam Conferências de Revisão a cada cinco anos. Houve mais cinco adesões, neste ano, incluindo a Líbia, a Alemanha Ocidental e a Coreia do Sul, que, sob pressão dos Estados Unidos, põe fim em seu programa de armamento nuclear e adere ao Tratado.

Em 1982, acredita-se que o Iraque (membro do TNP) mantém programa clandestino, em violação ao Tratado. Apesar dos contratempos, o Tratado já conta, neste ano, com 132 membros, incluindo a Coreia do Norte, que o ratifica em 1985, embora atrase a implementação das salvaguardas.

Na década de 1990, o fim da Guerra Fria e o desmantelamento da União Soviética, em dezembro de 1991, provocam grandes mudanças no cenário geopolítico mundial e, conseqüentemente, na postura dos Estados quanto ao regime de não-proliferação. Em 1990, a URSS anuncia moratória de testes nucleares, o que os EUA também fariam, dois anos depois. Em 1991, A África do Sul elimina seu arsenal de armas nucleares e adere ao TNP como membro não-nuclear, submetendo todas as suas atividades nucleares a inspeções abrangentes da AIEA. A Argentina e o Brasil renunciam formalmente às armas nucleares e acordam inspeções mútuas sob a ABACC – Agência Brasileiro Argentina de Contabilidade e Controle. O Reino Unido realiza seu último teste nuclear.

Em 1992, a AIEA encontra evidências de um programa secreto de armas nucleares no Iraque, que violava suas obrigações sob o TNP, o que a leva a reafirmar sua autoridade para

realizar inspeções especiais em lugares suspeitos não-declarados nos Estados não-nucleares. Essa posição foi oficializada em 1997, quando foi adotado um protocolo modelo que, quando ratificado por um Estado não-nuclear, permitiria a ampliação da autoridade de inspeção pela agência naquele Estado. Conhecido como “Protocolo Adicional” (INFCIRC/540)⁷, ele permite que a AIEA realize inspeções em qualquer lugar do país, mesmo que não seja declarado à Agência e que não haja envolvimento de material nuclear; que requeira informações mais detalhadas sobre o programa; que utilize tecnologias de verificação melhoradas (tais como amostragens ambientais), e que exija inspeções mais extensivas sobre as instalações nucleares declaradas.

Ainda em 1992, depois de um atraso de cinco anos, a Coreia do Norte permite inspeções da AIEA, sob o TNP. Os inspetores detectam produção não-declarada de plutônio e requerem permissão para inspeções especiais, negada por Pyongyang. China, França e Rússia, como sucessora da URSS, aderem ao TNP. Em 1993, a Bielorrússia torna-se membro do Tratado, renunciando ao seu arsenal, herdado da URSS. Em 1994, a Ucrânia e o Cazaquistão, também ex-repúblicas soviéticas, fazem o mesmo.

Em 1995, também de acordo com cláusula estipulada no texto de 1968, foi realizada Conferência entre os Estados-membros para decidir se o Tratado seria válido por mais um período limitado, ou se seria prorrogado indefinidamente. A última alternativa prevaleceu. A Argentina adere ao Tratado ainda neste ano. São 178 membros.

Em 1996, China e França conduzem seu último teste nuclear. A inteligência norte-americana estima que a Coreia do Norte possua uma ou duas armas nucleares, violando seus compromissos assumidos sob o TNP.

⁷ Disponível em <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/1997/infcirc540c.pdf> . Acesso em 15/03/2010.

Índia e Paquistão realizam testes nucleares em 1998. O Tratado conta, então, com 186 membros. Permanecem de fora Brasil, Índia, Paquistão, Israel e Cuba. O Brasil o ratifica, então, com o propósito oficialmente declarado de resgatar as hipotecas do passado (LAMPREIA, 1998) por meio da adesão aos regimes internacionais e de conseguir para o país maior participação na elaboração das regras de governança global. Cuba tornar-se-ia o próximo membro em novembro de 2002. Em 10 de janeiro de 2003, a Coreia do Norte declara sua retirada do Tratado, efetivada após 3 meses da comunicação, em 10 de abril. O Timor Leste aderiu em 5 de maio de 2003.

Em janeiro de 2003, o Irã admite, pela primeira vez, estar construindo duas plantas de enriquecimento de combustível e uma de produção de água pesada. A partir daí, aumenta a preocupação dos líderes mundiais em relação ao programa nuclear do país. Há constantes avanços e retrocessos na política nuclear iraniana e nas declarações do governo, o que reforça as desconfianças internacionais e o receio de que o Irã esteja desenvolvendo armas atômicas, o que poderia agravar sobremaneira os conflitos regionais do Oriente Médio, palco de permanentes tensões. Devido às atitudes contraditórias, embora tenha assinado o Protocolo Adicional ao seu Acordo de Salvaguardas em dezembro de 2003, o Irã permanece sendo alvo de pressões internacionais e motivo da adoção de diversas resoluções, tanto pelo Conselho de Governadores da AIEA quanto pela ONU, requerendo que Teerã forneça mais informações sobre suas atividades nucleares e que permita inspeções ainda mais abrangentes, além de suspender seu programa de enriquecimento de urânio.

Assim como o Irã, o programa nuclear da Coreia do Norte, que se retirou do TNP em 2003, também preocupa a comunidade internacional. Em 2005, ela condicionou o desmantelamento de seu programa nuclear à recepção de um reator nuclear de água leve, o que os

Estados Unidos têm relutado a aceitar. Em outubro de 2006, ela testa seu primeiro artefato nuclear.

Após os atentados de setembro de 2001, os EUA, sob o governo de George W. Bush, retroagiram em muitos pontos em sua política nuclear. Em 2002, eles se retiraram do Tratado Anti-Mísseis Balísticos (ABM- Anti-Ballistic Missile). No ano seguinte, o Congresso autoriza a condução de pesquisas para o desenvolvimento de novas armas nucleares. Em 2005, Bush e o Primeiro Ministro da Índia – país não signatário do TNP - anunciam nova aliança estratégica, que inclui a expansão do comércio de tecnologia nuclear para usos civis, mostrando que a restrição de acesso a tecnologias sensíveis como sanção para não-membros do TNP só é efetivada quando é do interesse e quando faz parte dos cálculos estratégicos dos exportadores. Os dois países só chegaram a um consenso quanto aos termos do acordo em julho de 2007, e ele ainda precisa de aprovação do Congresso norte-americano. Estabelece que os Estados Unidos ajudariam a Índia a encontrar suprimentos de combustível nuclear mesmo se ao país testasse outra arma atômica. Críticos denunciam que isso concede à Índia um melhor acordo do que aos países signatários do TNP.

4 Considerações Finais

O TNP é o acordo de desarmamento ou de controle de armas mais universal da história, pois conta com o maior número de adesões já verificado. Em abril de 2004, apenas quatro Estados estavam fora do Tratado: Índia, Israel, Paquistão e Coreia do Norte, que se retirou do Tratado no ano anterior. Israel, Índia e Paquistão, por serem reconhecidos como nuclearmente armados de fato, mas não de direito, segundo os critérios estabelecidos pelo TNP, se a ele

aderissem teriam que eliminar todo seu arsenal de armas nucleares e que submeterem todas as suas atividades nucleares a inspeções abrangentes da AIEA.

Lamazière (1996) lembra que o regime de não-proliferação vinha fundamentando sua legitimidade no argumento da eficácia, uma vez que, no fim da década de 1950, previa-se que, pelos meados da década de 1970, haveria entre 15 e 20 estados nuclearmente armados, contra os nove hoje existentes (os cinco reconhecidos pelo TNP, mais Índia, Paquistão, Israel e Coreia do Norte, considerados países nucleares *de facto*). Apologistas do regime argumentavam, ainda, que a mera não-assunção pública do status nuclear tinha dois efeitos muito positivos: o desincentivo a uma corrida nuclear entre vizinhos ou globalmente, e a modéstia dos arsenais dos eventuais novos possuidores, impossibilitados de testar armamentos ou implementar instalações ostensivas.

Acompanhar o desenvolvimento do regime de não-proliferação e do TNP, em particular, nos permite reforçar a validade das hipóteses de Lamazière (1996) sobre as especificidades dos regimes de segurança. Muitos países mantiveram-se fora do regime durante longo tempo, mesmo reconhecendo os perigos da energia nuclear quando utilizada para fins bélicos. Não foram pouco frequentes os descumprimentos (trapaças) das cláusulas do Tratado por países membros, mesmo quando não assumidas, e as suspeitas quanto ao descumprimento são constantes.

A grande adesão ao TNP após o fim da Guerra Fria, no entanto, se pensarmos em uma perspectiva racionalista e estado-cêntrica, talvez seja indicativo de que os Estados periféricos deixaram de dar importância aos elementos estruturalistas das relações internacionais, por acreditarem que, em um mundo em que predomine o realismo político, teriam poucas chances de ascender na escala de poder e que há maior probabilidade de obterem ganhos concretos em um mundo mais idealista, “governado” por instituições globais e regulado por

normas elaboradas em foros multilaterais e, por isso, apostaram nessa alternativa que, há que se admitir, no imediato pós-Guerra Fria deve ter parecido bem factível e atraente.

Teoricamente, o Tratado oferece aos Estados não-nucleares, em troca da renúncia ao desenvolvimento de armas nucleares, acesso a materiais e tecnologia para usos pacíficos da energia, sob salvaguardas da AIEA. Ainda que esse acesso se efetivasse, e trouxesse benefícios práticos, os países receptores estariam condenados a uma eterna dependência tecnológica. Mais do que acesso a tecnologias, portanto, os autores têm destacado, após o fim da Guerra Fria, a importância da variável “credibilidade internacional” nos cálculos dos Estados ao decidirem aderir aos regimes. Conforme Azambuja (1994): “Os termos básicos da equação com que se deparam os países em desenvolvimento mais significativos – e não há mais do que um punhado deles – parecem-me claros: devem conquistar credibilidade para obter acesso (...)”. O termo credibilidade é definido pelo mesmo autor como:

(...) a capacidade de ser percebido pelos outros sócios do cenário internacional como um ator confiável e que não é movido por impulsos ideológicos, estratégicos ou econômicos a violar, de forma grosseira, as regras do jogo que governam a interação ordenada do convívio entre os Estados. Implica, a rigor, políticas de autocontenção e a aceitação de certos conjuntos de normas de comportamento, formal ou informalmente estabelecidas.

A credibilidade internacional passou a ser considerada variável importante para que o Estado consiga influenciar a formulação das regras que, teoricamente, irão reger sua convivência com os demais Estados, embora não se saiba, ainda, se essa influência será revertida em benefícios concretos para a população do país. O que resta saber, e que deve ser observado caso a caso, é se a busca pela credibilidade é o fundamento da ação do Estado, visto como ente unitário,

ou se os processos políticos internos interferem substancialmente na decisão de aderir aos regimes.

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES DA POLÍTICA NUCLEAR BRASILEIRA

O objetivo deste capítulo é traçar um panorama geral da política nuclear brasileira, especificando os pontos de contato com a política externa nacional de modo a verificar seus traços de continuidade e descontinuidade, e, assim, melhor compreender o que significou, para as duas políticas citadas, a adesão ao Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares, em 1998. Iniciamos com algumas considerações conceituais sobre política nuclear e abordamos aspectos gerais da política nuclear brasileira. Em seguida, dividimos a política nuclear brasileira, de 1945 a 1989, em quatro fases distintas, com base em traços relevantes da política nuclear doméstica e daquela implementada no âmbito externo.

1 Considerações conceituais sobre política nuclear e aspectos gerais da política nuclear brasileira

A partir de meados da década de 1950, muitos países em processo de industrialização passaram a se preocupar em desenvolver uma política nuclear nacional, tanto pela disseminação da idéia de que a tecnologia do átomo seria uma ótima fonte de energia alternativa, quanto pela percepção de que ela representava o que havia de mais avançado em termos científicos e tecnológicos, significando progresso e prosperidade e, portanto, considerada condição necessária para atribuir a um país o status de grande potência. O estabelecimento de uma política nuclear criava a necessidade de implementar, também, diplomacia específica para a área, visando a ativar relações com países exportadores de equipamentos e tecnologia e a “driblar” as regras internacionais estabelecidas pelo regime de não-proliferação. (WROBEL, 1993).

De acordo com Wrobel (2000), a “simples existência de instituições voltadas para a pesquisa e construção de *know how* e tecnologia nuclear não caracteriza *per si* uma política nuclear”. Esta deve ter, necessariamente, “clareza de propósitos na formulação de objetivos e continuidade em sua implantação, os meios devem ser adequados para alcançar os fins propostos, relativa autonomia em relação à vida política nacional” (p.72) Nesse sentido, podem-se suscitar dúvidas quanto à existência de uma política nuclear brasileira propriamente dita, uma vez que o mesmo autor aponta a descontinuidade como seu aspecto mais saliente, afirmando existir “falta de continuidade na implementação de políticas, o abandono de objetivos de longo prazo por ganhos de curto prazo, a falta de persistência na política de formação de quadros especializados” (p.71). Essa descontinuidade acabaria por minar sua eficácia e viabilidade financeira, pois, na área nuclear, os investimentos são altos e os resultados, demorados. De qualquer modo, usaremos, neste trabalho, o termo “política nuclear” ou “política atômica” para designar os

projetos de políticas propostos pelos setores mais ativamente engajados na área nuclear. Propostas que não chegariam a se converter realmente em decisões coordenadas e operacionais, integrantes de uma verdadeira política nacional na área nuclear. (BATISTA, 2000, p.24).

Apesar de descontínua, a política nuclear brasileira possuía objetivo claro, qual seja, capacitar o país a desenvolver a tecnologia do átomo, dominando o ciclo completo do combustível. Eram patentes os fins desenvolvimentistas desse objetivo, porém, por influência das Forças Armadas, não se excluiu totalmente a possibilidade de utilização da tecnologia para fins militares - o que não implica, necessariamente, a construção de bombas nucleares, mas a utilização dessa tecnologia para fabricação de armamentos diversos.

Desde a década de 1950, os militares eram o setor mais ativo com relação às questões nucleares, pois o avanço tecnológico representado por elas estava diretamente relacionado ao aumento da segurança nacional. Cavagnari Filho (2000) salienta que, “a partir do momento em que a construção da grande potência passou a ser a intenção principal dos militares, a variável

científico-tecnológica tornou-se decisiva para a modernização da força militar” (p.120). Considerava-se a dimensão militar elemento essencial para aquisição do status de grande potência, objetivo claramente perseguido pelas Forças Armadas durante as décadas de 70 e 80, principalmente após o “milagre econômico”, que proporcionou as bases para que o país pudesse ser considerado potência média.

Pretensão fundada em características geográficas e em elementos que compõem o perfil do país, a transformação do Brasil em grande potência passou a ser o objetivo principal do programa militar de desenvolvimento científico tecnológico, deslocando para segundo plano o objetivo de modernização das Forças Armadas, inicialmente vetor propulsor das pesquisas na área. A independência tecnológica traria prestígio internacional para o país e o reconhecimento de sua força pelos demais Estados. Como afirma Dagnino (2000):

os militares sempre estiveram muito mais preocupados em adquirir e consolidar, seja a nível da corporação, seja a nível da nação que julgavam representar, as condições e competências para a satisfação das necessidades que enunciavam por material bélico, do que propriamente em satisfazê-las. Esta disjuntiva entre importar material bélico e/ou produzi-lo para satisfazer necessidades imediatas, e criar as condições para a sua produção e mobilizá-la, no futuro, se necessário, para o atendimento de necessidades passíveis de serem proteladas no presente parece marcar a experiência brasileira neste campo. Caracterizou sempre esta disjuntiva o dilema do curto e do longo prazo, e o trade off entre desenvolvimento de um país carente e escasso de recursos e a segurança (p.151).

O programa de desenvolvimento científico e tecnológico, particularmente o nuclear, sofria sérias limitações financeiras e de restrição de acesso à tecnologia sensível empreendida pelos países industrializados, além da falta de unidade interna quanto aos caminhos a serem seguidos para atingir tal objetivo. Se não existia consenso nacional sobre os meios de se desenvolver a tecnologia nuclear, o mesmo não ocorria quanto à percepção do potencial econômico das explosões pacíficas. Desde a década de 1960, era relativamente generalizada a crença de que elas dariam grande impulso ao desenvolvimento do país, tanto pelo proclamado bem sucedido projeto norte-americano de sua utilização na exploração de recursos naturais,

quanto pela grandeza territorial e pela abundância de recursos naturais. Nesse contexto, a oposição norte-americana ao pleno desenvolvimento da tecnologia nuclear para fins pacíficos só fazia aumentar, no Brasil, a crença em seus benefícios e a percepção de que tal postura era uma tentativa de manter o monopólio de tecnologia útil e vital. Criou, assim, as condições para que os nacionalistas defendessem a necessidade de se investir em um programa atômico.

2 Primeira fase: relativo descaso quanto ao tema nuclear (1945-1956)

O tema nuclear ganhou relevância internacional após o fim da Segunda Guerra Mundial, com as explosões sobre o Japão. De 1945 até meados da década de 1950, não houve significativa discussão sobre a não-proliferação, pois ainda estavam sendo descobertas as utilidades práticas da energia, tanto para fins civis, quanto para bélicos, o alcance e o poder de destruição das armas, além de o acesso a ela estar extremamente restrito a um pequeno grupo de países. Desse modo, não é de se estranhar que o Brasil, sendo país periférico, tivesse agido, nessa época, com relativo descaso quanto ao tema, apenas exportando matérias primas nucleares para os Estados Unidos. A aliança estabelecida com este país durante o conflito levou o governo brasileiro a firmar, em 1945, o acordo trienal de fornecimento de areias monazíticas ricas em óxido de tório, sem exigir como contrapartida colaboração na área nuclear, até porque se desconhecia a destinação final do material. Não existia uma política nuclear nacional, apesar de se constatarem esforços pioneiros de alguns civis e militares, como os do almirante Álvaro Alberto, para defender as matérias-primas nacionais. Apesar disso, a condição de exportador garantiu a participação brasileira nas negociações da Comissão de Energia Nuclear da ONU, que

analisou a viabilidade do Plano Baruch, projeto fracassado de controle de matérias primas, conhecimento e tecnologia nucleares, elaborado pelos Estados Unidos.

O almirante Álvaro Alberto, representante do Brasil na Comissão de Energia Atômica, combateu radicalmente a proposta do Plano Baruch e lançou a tese do que viria a constituir um dos pilares da política nuclear brasileira, ao tentar condicionar a exportação de minérios radioativos à cooperação tecnológica para o desenvolvimento nacional da energia nuclear – a tese das “compensações específicas” (GARCIA, 2000). A tentativa de barganha, porém, não obteve sucesso, e o governo Dutra renovou, em 1948, o acordo de fornecimento de areias monazíticas aos Estados Unidos, novamente sem contrapartidas nucleares específicas. Seria firmado, ainda, outro acordo sem compensações específicas em 1952, medida tomada por Vargas na tentativa de obter

endosso político e técnico para buscar financiamento, no Banco Mundial e no Eximbank, para projetos de infraestrutura conjuntamente definidos assim como para a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e, em última análise, para uma ativa política de industrialização comandada pelo Estado, que influentes setores do país ainda contestavam (BATISTA, 2000, p.28).

No relatório nº 771/1953, o CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico) protesta e lamenta o não-cumprimento por parte dos norte-americanos do princípio das compensações específicas, o que levaria ao rompimento do acordo.

Para o almirante Álvaro Alberto, o desenvolvimento científico-tecnológico do país estava intimamente vinculado à segurança nacional e à prosperidade econômica, mantendo altas expectativas com relação à área nuclear, devido à abundância de matérias primas em território nacional. Foi ele o maior responsável pela criação do CNPq, com vistas a formar um órgão centralizador dos esforços científicos do país em todas as áreas do conhecimento, não apenas na

nuclear. O projeto tramitou por mais de 20 meses no Congresso Nacional, até ser aprovado (GARCIA, 2000).

A medida mais concreta em relação à área nuclear, no período, foi a aprovação, por Vargas, de um programa nuclear proposto por Álvaro Alberto, na época presidente do CNPq, que compreenderia a instalação de reatores de pesquisa e de um reator para produção de energia elétrica, além do ciclo completo do combustível (urânio enriquecido), com a cooperação de Estados Unidos, Alemanha e França.

No governo Café Filho, os Estados Unidos voltariam a ser os únicos parceiros do Brasil para a cooperação nuclear. A crença de que, devido à cooperação no conflito, a potência do Norte trataria o Brasil como parceiro especial e seria benevolente quanto à cooperação econômica, impulsionou o governo brasileiro a endossar, de forma relativamente acrítica, as políticas de Washington, sobretudo nos temas referentes à segurança. Cria-se a Comissão de Energia Atômica, no âmbito do CNPq, e Álvaro Alberto é destituído da presidência deste em 1955, por influência do General Juarez Távora, Chefe do Gabinete Militar e defensor da cooperação exclusiva com o governo norte-americano. Na área nuclear, foram firmados pelos dois países, em 1955, dois acordos: um, sobre os usos civis da energia atômica e, o outro, um Programa Conjunto de Cooperação para o Reconhecimento dos Recursos de Urânio no Brasil, com vigência de 1956 a 1960. Esses acordos provocaram enorme celeuma na opinião pública e no Congresso, pois foram considerados contrários ao interesse nacional pelos “nacionalistas”. O resultado foi a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), em 1956, em que Álvaro Alberto leu uma carta na qual reafirmou sua convicção de ter sido afastado por pressão estrangeira, o que estaria relacionado às posições assumidas e defendidas por ele na política nuclear brasileira. As principais conclusões da CPI foram a recomendação de monopolização da

União sobre as atividades nucleares, centralizando as decisões referentes à política nuclear em apenas um órgão, e procurando evitar a interferência do Ministério das Relações Exteriores; a exigência de compensações tecnológicas nucleares em eventuais acordos de exportação de minérios radioativos; e a constatação de que o afastamento do almirante da área nuclear teve influência norte-americana.

3 Segunda fase: início de uma política nuclear nacional (1956-1961)

O programa de cooperação nuclear “Átomos para a Paz”, lançado pelos Estados Unidos em 1953, e a disseminação do conhecimento sobre os benefícios dos usos pacíficos da energia incitaram os países em desenvolvimento a desenvolverem seus próprios programas atômicos. No Brasil, não foi diferente, iniciando-se uma política nuclear mais pragmática, com cooperação externa diversificada.

Em 1956, quando Juscelino Kubitschek assumiu o poder, difundia-se a percepção de que os Estados Unidos não corresponderiam às expectativas brasileiras quanto ao estabelecimento de relações especiais e decidia-se utilizar a política externa pragmaticamente, de forma a que contribuísse para o desenvolvimento econômico. Atento às conclusões da CPI, ao assumir a presidência, JK diversifica, novamente, as fontes externas de cooperação, autorizando acordo com a França para construção de uma usina de concentrado de urânio em Poços de Caldas, Minas Gerais, e dá sequência aos estudos para construção da usina termonuclear proposta por Álvaro Alberto no governo Vargas. Foi criada uma Comissão nuclear que estabeleceu diretrizes governamentais com o objetivo de tentar definir um programa político nuclear próprio para o Brasil, e que foi responsável pela criação da Comissão Nacional de Energia Nuclear

(CNEN), órgão independente do CNPq, além de efetivada a compra de um reator de pesquisas de grande porte a ser instalado no Instituto de Energia Atômica (IEA), na Universidade de São Paulo. (OLIVEIRA, 1999)

A CNEN foi criada em 1956 com o intuito de estabelecer as bases institucionais para o planejamento e implantação de uma política atômica nacional. Subordinada diretamente à Presidência da República, seria incumbida da centralização das decisões. Essa função não teria sido cumprida plenamente, de imediato, pois demandaria grandes esforços estatais e investimentos de longo prazo, incompatíveis com as prioridades dos governos da época. Como resultado, diversas instituições de pesquisa na área de física nuclear continuaram seus estudos de forma autônoma, sem uma coordenação centralizadora por parte da agência especializada. Em 1959, negociava-se acordo de cooperação para os usos pacíficos da energia nuclear com a EURATOM, sendo concluído o anteprojeto e enviado à Secretaria de Estado das Relações Exteriores (SERE) em 27 de abril de 1959. Em 20 de maio, o “Jornal do Comércio” noticiou que, segundo o Almirante Octacílio Cunha, presidente da CNEN, o interesse, para o Brasil, era estabelecer intercâmbio com nações mais desenvolvidas em matéria de pesquisas nucleares e, para a EURATOM, seria a possibilidade de o Brasil vir a ser um grande fornecedor de matéria prima na área. O acordo é assinado em 7 de junho de 1961, e entra em vigor em 24 de junho de 1965.

Neste mesmo ano, discutia-se, na ONU, proposta afro-asiática de condenação da França por pretender realizar explosões pacíficas no Saara. Em telegrama enviado à SERE em 13/11/1959, C. de Freitas Valle afirma ter votado contra a proposta, devido ao “período intenso de cooperação franco-brasileira”. Essa atitude confirma a postura brasileira, reiterada por várias

décadas, com exceção do período da Política Externa Independente, de afirmar o direito dos países à realização de explosões nucleares pacíficas.

Em 1961, o presidente da CNEN, Otacilio Cunha, em expediente ao Ministro das Relações Exteriores, Horácio Lafer, declara terminado o acordo com os EUA, que estabelecia o Programa Conjunto de Cooperação para o Reconhecimento dos Recursos de Urânio no Brasil, por não ter sido ratificado pelo Congresso Nacional.

4 Terceira fase: o hiato da Política Externa Independente

O governo de João Goulart, iniciado em 1961, deu continuidade, em linhas gerais, à política externa de seu antecessor, aprofundando a tendência iniciada na década de 1930, no primeiro governo de Getúlio Vargas, e relativamente interrompida apenas em alguns breves governos (Dutra e Café Filho), que consistia em utilizar a ação externa para alcançar os objetivos de desenvolvimento nacional. San Tiago Dantas conferiu formulação doutrinária coerente a essa tendência, tornando-se o mentor da chamada Política Externa Independente (PEI), vigente durante os governos de Quadros e Goulart. (CERVO, 1994).

A continuidade nas linhas mestras da política externa não impediu que Goulart empreendesse novo desvio de rumos no que se refere aos temas nucleares, com a adoção de postura mais ideológica, priorizando o desarmamento e aceitando renunciar unilateralmente ao desenvolvimento da tecnologia do átomo e à produção de armas. O Brasil vota a favor, em

dezembro de 1961, de projeto de resolução sueco sobre a criação de um grupo de nações não-nucleares, e de outro irlandês, sobre a não-proliferação de armas nucleares.⁸

Devido à prioridade conferida ao desarmamento mundial, não foram feitos esforços significativos para o exercício do direito à nuclearização, caracterizando descaso com a política nuclear no plano doméstico. Ganhavam corpo as discussões internacionais sobre um tratado de não-proliferação de armas nucleares, com a criação de comissões na ONU para discutir o tema. O então senador Afonso Arinos lança, em 1962, na XVII sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas, a proposta de criação de uma Zona Livre de Armas Nucleares (ZLAN) na América Latina:

O Brasil é também favorável, em princípio, ao estabelecimento de zonas desnuclearizadas no planeta [...] A América Latina poderia ser uma dessas zonas desnuclearizadas.⁹

A proposta teve grande repercussão na imprensa internacional. O “The Times”, de Londres, publica declaração de Afonso Arinos, na qual ele afirma que o Brasil apóia, em princípio, o estabelecimento de áreas desnuclearizadas, desde que os planos se mantenham livres das polêmicas da Guerra fria, que o Brasil continuava a rejeitar.¹⁰

Apesar disso, no plano doméstico, Goulart adotou postura autonomista na área, assegurando o monopólio da União sobre a pesquisa e lavra das jazidas de minerais nucleares e comércio desses, além de conceder autonomia administrativa e financeira à CNEN (OLIVEIRA, 1999).

⁸ Fonte: Telegrama enviado à Secretaria de Estado das Relações Exteriores, em 5 de dezembro de 1961, no qual Afonso Arinos de Melo Franco comunica a aprovação, no plenário da Assembléia Geral da ONU, dos dois projetos.

⁹ Fonte: Circular n. 4.548, de 8 de janeiro de 1963. Resumo das atividades da delegação do Brasil à XVII sessão da Assembléia Geral da ONU. Em “Documentos da Política Externa Independente”, volume II, Alvaro da Costa Franco: org. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

¹⁰ Fonte: “The Times”. Brazil seeking non-nuclear zone. Latin-america and africa. Matéria publicada em 26 de outubro de 1962.

5 Quarta Fase: Regime Militar (1964-1985)

De 1945 a 1963, ou seja, do fim da Segunda Guerra até o golpe militar, não houve uma atitude positiva e enfática no sentido de empreender a nuclearização do país. O grande potencial hidroelétrico, apenas no início de sua utilização, e os baixos preços do petróleo, na época, dispensavam a alternativa energética nuclear. A ausência de ameaça atômica regional e o sentimento de estarmos protegidos pelos Estados Unidos - mesmo sem uma garantia formal por parte deste – no caso de um ataque extra-continental, faziam com que a defesa do território não figurasse entre os principais problemas do país, tornando desnecessária a nuclearização por motivos de segurança nacional. Esses fatos não estimulavam a formulação de uma política nuclear de longo prazo, e a falta de interesses concretos e imediatos na utilização da energia atômica faziam com que fosse atraente a possibilidade de utilizar acordos internacionais, como os de fornecimento de minerais radioativos, como elementos de barganha para a obtenção de benefícios muitas vezes não relacionados com a questão nuclear, como financiamentos e cooperação militar. Apesar disso, com exceção do governo Goulart, os governos brasileiros do período negaram-se a renunciar ao seu direito de utilização da energia nuclear para fins militares e a aceitar limitações ao seu uso para fins civis.

A ascensão do regime militar conferiu, mais uma vez, novos contornos à política nuclear brasileira. Houve aprofundamento do pragmatismo esboçado no governo JK e a consolidação da postura externa em relação ao tema, que se constituía na afirmação do direito ao desenvolvimento tecnológico autônomo e na recusa em aderir ao TNP, cujo texto foi concluído e aberto a assinaturas em 1968.

Os governos militares - mesmo o de Castelo Branco, no qual houve maior alinhamento com o bloco ocidental - não aceitavam limitações ao livre desenvolvimento tecnológico do país, o que incluía o direito às explosões nucleares pacíficas. O desarmamento, questão prioritária para o governo de Goulart, foi subordinado ao desenvolvimento, imprimindo mudança de postura nas negociações para a criação da ZLAN. O Brasil, então, de país propositor e entusiasta da ZLAN latino-americana, passou a agir defensivamente nas negociações. Foi abandonada a política de renúncia unilateral e incondicional à produção de armas nucleares, vigente no período da Política Externa Independente, considerando as limitações que ela poderia trazer à pesquisa científica e ao desenvolvimento da área nuclear.

Fatores externos ocorridos durante a década de 60 alteraram a percepção dos sucessivos governos quanto à necessidade de obtenção da nova tecnologia, levando-os a adotarem postura mais ativa para a nuclearização do país. Divulgou-se amplamente que a energia nuclear teria diversas utilidades civis além da geração de eletricidade, e foi desenvolvida, nos Estados Unidos, a tecnologia de reatores de urânio enriquecido e de água leve, que passou a ser utilizada por todos os principais países industrializados, inclusive por aqueles que já tinham o domínio completo da tecnologia dos reatores de urânio natural. (BATISTA, 2000). Foi, portanto, estabelecido consenso sobre a maior eficiência e viabilidade do urânio enriquecido em contraposição ao natural. A partir de 1967, também, o consumo de eletricidade mostrava-se muito alto, havendo o entendimento de que, em breve, o Brasil teria dificuldades quanto ao abastecimento energético. Assim, no ano seguinte, foram adotadas novas diretrizes para a Política Nacional de Energia Nuclear com a finalidade de promover o emprego da energia a serviço do desenvolvimento do país.

Com o aumento dos usos pacíficos da energia nuclear também aumentaram as pressões de Estados Unidos e União Soviética para obter, dos países não nucleares, a renúncia expressa à sua utilização para fins militares. A cooperação nuclear para fins pacíficos passou, então, a ser condicionada a essa renúncia e à aceitação de inspeção internacional de todas as atividades atômicas realizadas pelo país, inclusive as que não tivessem tido colaboração externa (salvaguardas abrangentes). Esse fato estimulou ainda mais o desejo de obtenção da tecnologia nuclear, pois se acreditava que as duas superpotências queriam impedir o acesso a uma tecnologia capaz de promover o desenvolvimento dos países periféricos.

5.1 De Castelo a Médici (1964 -1974): Programa nuclear com dependência tecnológica externa

Diante da conjuntura externa e da nova postura assumida frente às questões nucleares, o Brasil reivindicou e conseguiu a inclusão do artigo 18 no Tratado de Tlatelolco – Tratado para Proscrição de Armas Nucleares na América Latina -, reconhecendo o direito dos países membros a utilizar explosivos nucleares para fins pacíficos. O artigo previa o monitoramento da AIEA na preparação e ocorrência das explosões mas, ainda assim, as potências nucleares foram explicitamente contrárias a ele, pois não aceitavam que o único critério de distinção entre explosões pacíficas e não pacíficas fosse os fins a que se destinavam. (WROBEL, 1993).

O texto final do Tratado ficou pronto em 28 de dezembro de 1966 e foi ratificado pelo Brasil em 29 de janeiro de 1968. Devido à não realização de exigências impostas pelo artigo 28, no entanto, Brasil e Chile não se tornaram membros efetivos, o que ocorreria assim que as condições fossem cumpridas. Dentre tais condições, estavam inclusas a assinatura e ratificação do Tratado por todos os países da região, inclusive Cuba, e a assinatura e ratificação do Protocolo

II por todas as potências nucleares, pelo qual elas se comprometeriam, entre outras coisas, a não empregar armas nucleares contra os Estados-membros do Tratado de Tlatelolco. As exigências não foram cumpridas, mas os dois países se tornariam membros efetivos em 1994, quando assinaram a dispensa do referido artigo.

O direito de realizar explosões nucleares pacíficas tornou-se uma questão de princípios, tanto para o Brasil como para a Argentina, pois se acreditava que sua proibição caracterizava clara interferência na soberania nacional. O assunto foi objeto de grandes controvérsias, não apenas durante as negociações do Tratado de Tlatelolco, mas também naquelas referentes ao Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP). As discussões sobre o texto do TNP se deram paralelamente às do Tratado de Tlatelolco, o qual foi freqüentemente considerado uma expressão regional do primeiro, apesar dos protestos de Brasil e Argentina, que insistiam no caráter discriminatório do TNP, alegadamente formulado para atender aos interesses das duas superpotências, em contraposição ao Tratado de Tlatelolco, que seria tentativa legítima de configurar uma Zona Livre de Armas Nucleares na América Latina.

A justificativa da diplomacia brasileira para a descontinuidade de suas ações com relação à época da PEI, em que o país se dispunha a aceitar medidas contra a proliferação nuclear sem exigir compensações, e após a ascensão do regime militar, quando Castelo Branco passou a impor condições para a assinatura do Tratado de Tlatelolco e se negou a aceitar o projeto do TNP, encontra-se na alegada mudança das circunstâncias internacionais. O entendimento entre as duas superpotências para a formulação de um Tratado de Não-Proliferação que resguardasse seus interesses, excluindo as considerações das demais nações, seria a prova de que a obtenção de um consenso em torno da não-proliferação havia sido ignorada, o que legitimaria a nova atitude

brasileira no México, durante as negociações do Tratado de Tlatelolco, nas quais o país poderia inserir seus pontos de vista que não tinham sido assimilados na elaboração do texto do TNP.

Era difícil a situação do Brasil nas negociações sobre o Tratado de Não-Proliferação, uma vez que, se, por um lado, não queria renunciar ao direito de desenvolver sua capacidade nuclear bélica, por outro, não podia simplesmente negar-se a fazê-lo, pois seria alvo de críticas e restrições externas à cooperação na área nuclear e também em outras, consideradas prioritárias para o país. Nesse sentido, o caráter discriminatório do TNP conferiu legitimidade à decisão brasileira de não aderir a ele, fundamentada em argumentação diplomática que levantava todos os seus pontos críticos.

O primeiro governo a anunciar a área nuclear como prioritária foi o de Costa e Silva, em 1967. Subordinou a CNEN ao Ministério das Minas e Energia e firmou contrato com uma empresa norte-americana, a Westinghouse Electric, para compra de reatores que utilizavam urânio enriquecido como combustível. Não previa a transferência de tecnologia e todo o combustível a ser utilizado deveria ser fornecido exclusivamente pelos Estados Unidos. Ferreira (1984, p. 86) mostra perplexidade diante desse fato:

não encontra explicação lógica, nem coerência interna com decisões anteriores, o fato de o primeiro passo no caminho da afirmação como potência atômica pacífica ter sido dado com a compra do reator Angra I, negócio pelo qual não se transferia tecnologia e não se caminhava de maneira alguma no sentido do ingresso no clube dos “grandes”.

Para Oliveira (1999), o nacionalismo foi mantido apenas no discurso, uma vez que as decisões governamentais consolidavam o contrário, institucionalizando a dependência do combustível nuclear a um único fornecedor, os Estados Unidos.

No governo Médici (1970-1974), o primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) previa a construção de uma central nuclear, sendo realizada, em 1970, licitação internacional para o projeto e construção da central nuclear de Angra dos Reis, cujo contrato

também não previa transferência de tecnologia. Em todos os acordos, a comunidade científica foi mantida alijada do processo decisório, e a política nuclear foi implementada de cima pra baixo, resultando na consolidação da dependência tecnológica norte-americana.

5.2 Busca da autonomia tecnológica nuclear (1974-1985)

Após a compra do reator do que viria a ser Angra I, houve mudanças na política externa nuclear de Washington que impediam a exportação de reatores adicionais. Além da imposição de maiores dificuldades para a exportação mesma dos reatores, o governo norte-americano deixou de garantir o suprimento de urânio enriquecido, sem o qual os reatores ficariam inutilizados. O endurecimento da política nuclear dos Estados Unidos e a necessidade de continuar ampliando as instalações nucleares, consideradas imprescindíveis para a manutenção do crescimento econômico, evidenciaram, para o governo brasileiro, a necessidade de obter a tecnologia de enriquecimento de urânio de forma a tornar a atividade nuclear nacional independente de fornecedores e de pressões externas.

Essa preocupação vinha ao encontro das necessidades da República Federal da Alemanha na época. Ela havia dominado a tecnologia de reatores nucleares, tanto à base de urânio enriquecido, quanto de urânio natural e, portanto, precisava garantir o suprimento desses combustíveis, uma vez que, por uma obrigação assumida no Tratado de Paris, assinado em 1955, como condição à desocupação do país e à permissão de seu rearmamento convencional, os alemães não poderiam enriquecer urânio em seu território, apesar de terem desenvolvido a tecnologia da ultracentrifugação e a do jato-centrífugo (jet nozzle). Devido a essa necessidade,

em 1968, a RFA começa a fazer sondagens informais quanto à possibilidade de firmar um acordo de cooperação com o Brasil para a construção, no país, de uma usina de enriquecimento de urânio. O governo brasileiro mostrou interesse pelo possível acordo, porém ele não foi consolidado por receio do Ministério das Minas e Energia de que prejudicasse as negociações em curso com o Banco Mundial sobre a obtenção de financiamentos para construção de usinas hidroelétricas. (BATISTA, 2000).

Com os mesmos objetivos, a Alemanha conclui, com Inglaterra e Holanda, em 1970, a criação da Urenco, joint venture destinada a enriquecer urânio pelo método da ultracentrifugação. Seriam construídas duas usinas: uma em Almelo, na Holanda, e outra em Capenhurst, na Inglaterra. Em 1972, esse consórcio – e também a Euratom – romperia o monopólio norte-americano de produção e venda de urânio enriquecido, passando a produzi-lo em pequena escala. A demanda da Alemanha, entretanto, que mantinha ambicioso projeto nuclear, excedia a capacidade de oferta da Urenco, o que a fazia dependente de importações de urânio enriquecido produzido pelos Estados Unidos. Assim, em 1974, a situação alemã se complica, pois, devido às consequências do choque do petróleo, Washington suspende as exportações do produto. (TEMPESTINI, 1998).

A saída encontrada por Bonn foi expandir a produção de urânio enriquecido pela Urenco. A necessidade de capitais para efetuar esta expansão foi determinante para a conclusão do acordo nuclear com o Brasil, que negociava um acordo de transferência completa de tecnologia atômica desde 1969. Neste ano, Brasil e Alemanha assinaram, em Bonn, um Acordo-Quadro de Cooperação Científica e Tecnológica, definindo as bases do futuro programa de cooperação nuclear. No ano seguinte, com Médici na presidência, foi firmado convênio entre a

CNEN e o centro nuclear de Julich de troca de informações e de formação de pessoal na área nuclear.

Na década de 70, a crise do petróleo preocupou o governo brasileiro quanto a uma possível vulnerabilidade energética a que o país estaria sujeito, ao depender maciçamente das importações do Oriente Médio, além do anúncio de Washington, em 1974, de que não poderia se comprometer a fornecer urânio enriquecido para usinas núcleo elétricas produzidas a partir daquele ano, Paulo Nogueira Batista, então Secretário-Geral Adjunto de Assuntos Econômicos do Ministério das Relações Exteriores (MRE), defendeu o desenvolvimento dessas tecnologias. Em suas próprias palavras:

opinei no sentido de que o Brasil não deveria se limitar, como propunha a Eletrobrás, a um programa de centrais núcleo-elétricas a serem adquiridas uma a uma, no regime de “caixa-preta” e em regime de concorrência que inviabilizaria a padronização suscetível de assegurar uma crescente participação nacional nos equipamentos das usinas. Minha recomendação foi no sentido de que o País deveria valer-se do poder de barganha que representaria a compra de equipamentos, de 6 até 8 centrais e de seu potencial de recursos de urânio, a fim de estabelecer uma parceria tecnológica com um Governo estrangeiro que estivesse em condições, diretamente ou por empresas privadas, de fornecer tecnologia de projeto e construção de centrais termo nucleares, além de tecnologia e equipamento para construção e operação de instalações em todas as fases do ciclo do combustível, especialmente enriquecimento de urânio. (BATISTA, 2000, p.42-43).

Por uma questão de convergência de interesses, o acordo foi concluído com a Alemanha Ocidental, em junho de 1975, definindo as obrigações de cada governo, principalmente com relação à aplicação de salvaguardas pela AIEA. Os termos do Acordo foram concluídos, secretamente, em 16 de fevereiro de 1975, e previam a importação de equipamentos nucleares e transferência de tecnologia ao Brasil, incluindo o ciclo completo do combustível, desde a prospecção do urânio até o reprocessamento do produto já utilizado. A tecnologia de reprocessamento de urânio era ideal para as condições tecnológicas brasileiras porque permitia a produção de plutônio a partir do urânio enriquecido já utilizado e desgastado no reator. O plutônio era um explosivo nuclear mais eficiente que o urânio, possibilitando a construção de

ogivas mais leves e dispensando a construção de mísseis de longo alcance e grande capacidade de carga para lançá-las, o que seria inviável para a tecnologia espacial que o país possuía. (TEMPESTINI, 1998).

A manutenção do sigilo das negociações tinha como objetivo evitar maiores pressões externas, mas o Acordo vazaria na imprensa no dia seguinte, provocando imediata e desorganizada reação norte-americana, fruto das turbulências internas (Watergate) e externas (Guerra do Vietnã) porque este governo passava. Os Estados Unidos propuseram, então, ao Brasil, um acordo nuclear alternativo ao alemão, que previa a construção, no país, de uma usina de enriquecimento de urânio e, ao mesmo tempo, enviaram uma delegação à Alemanha para tentar convencer o governo a desistir do acordo com o Brasil. A comprovação da falsidade do acordo proposto ao Brasil e a contraditoriedade das ações da diplomacia norte-americana encorajaram Brasil e RFA a ignorarem as pressões e assinarem o acordo em 27 de junho, prevendo a construção de oito usinas nucleares, no Brasil, e a transferência da tecnologia alemã de enriquecimento de urânio.¹¹ Segundo Oliveira (1996), esse acordo marcaria o momento real de definição do programa nuclear brasileiro, por ser fruto da decisão do governo Geisel de implantar uma indústria atômica no país.

A notícia do Acordo teve forte repercussão na mídia internacional e provocou intensas reações no Congresso norte-americano. Em 4 de junho de 1975, o senador democrata John Orlando Pastore pronunciou discurso em que afirmava:

“and what concerns me to no end is the fact that this is a likely peril being instituted by an ally in our back yard, so to speak, while, at the same time, the united states government is heavily committed in west germany’s back yard to defend them against likely peril”.¹²

¹¹ Para mais informações sobre o Acordo ver “O Acordo Nuclear Brasil-República Federal da Alemanha” (BATISTA, 2000).

¹² Fonte: Telegrama enviado por Araujo castro, transcrevendo a íntegra do discurso pronunciado pelo senador democrata, presidente do Comitê conjunto sobre energia atômica do congresso norte-americano, em 4 de junho de 1975.

A designação do Brasil como “quintal” dos EUA provocou indignação na imprensa e no Congresso Nacional, unindo os diversos segmentos domésticos em favor do Acordo e contra o que se considerou ingerência externa nos assuntos nacionais.

O Brasil não teve dificuldades em obter a aprovação do Acordo Nuclear por parte da França e Grã-Bretanha, sócias da RFA, respectivamente, na Euratom e na Urenco, pois estes países não vetavam, como os Estados Unidos, a transferência de tecnologias sensíveis. O problema maior foi a Holanda, também sócia da Alemanha Ocidental na Urenco, pois sofria forte influência norte-americana, o que causou alguns contratempos quanto à exigência de salvaguardas adicionais, tanto durante as negociações do Acordo quanto por ocasião de sua execução. Concluído o Acordo, iniciaram-se negociações tripartites entre Brasil, Alemanha e AIEA para definir a aplicação das salvaguardas a que o primeiro teria que se sujeitar por ser a Alemanha Ocidental país parte do TNP.

Em 1974, o congresso norte americano, há tempos descontente com a contemporização concedida pelos presidentes aos regimes militares anti-comunistas, aprovou uma lei condicionando a ajuda militar de Washington à proteção dos direitos humanos. A vitória do candidato democrata Jimmy Carter nas eleições, em 1976, fez com que tal lei fosse efetivamente utilizada contra o Brasil, principalmente após o enfrentamento da oposição dos Estados Unidos à assinatura do Acordo Nuclear com a Alemanha. (TEMPESTINI, 1998).

Carter, ao assumir a presidência, em 1976, tinha dois objetivos principais em política externa, condizentes com o fim de desfazer o mito de decadência de seu país: a promoção dos direitos humanos e o impedimento da continuidade do Acordo Nuclear Brasil-RFA. Por conseguinte, as pressões sobre os dois países mantiveram-se durante todo seu governo, com ameaças de suspensão da venda de urânio enriquecido à Alemanha e com propostas de

fornecimento desse produto ao Brasil, desde que cessasse a tentativa de produção autônoma, ou seja, desde que o acordo com a Alemanha fosse desfeito.

Os desentendimentos na área nuclear provocaram um unilateralismo nas ações norte-americanas quanto aos direitos humanos. O governo brasileiro não foi avisado sobre alterações ocorridas na legislação dos Estados Unidos, sendo apenas orientado, em março de 1976, sobre como proceder com relação à proteção de tais direitos caso quisesse continuar a receber ajuda militar daquele país. Essa atitude foi considerada, por Geisel, ingerência nos assuntos domésticos brasileiros, ferindo a soberania nacional, o que o levou a denunciar o Acordo de Assistência Militar Recíproca, vigente desde 1952. A denúncia também contou com o apoio de todo o Congresso, novamente unido contra a interferência externa.

Essa relativa unidade contra suposta intervenção externa não impediu a elaboração de ferozes críticas ao Acordo Nuclear com a Alemanha por parte de grupos nacionais. Desde que ele foi tornado público, sofreu a oposição de alguns deles, inconformados com a falta de transparência no tratamento de matéria tão importante. Em 1978, as críticas internas perduravam e o Senado brasileiro, inspirado em reportagem de um jornal alemão sobre os bastidores e sobre as falhas do Acordo nuclear Brasil-RFA, instaura a III CPI Nuclear, buscando desacreditar a tese governista da indispensabilidade da utilização do átomo como alternativa energética, dando ampla difusão às irregularidades técnicas do Acordo e da construção das usinas nucleares de Angra II e III, e também ao seu colapso financeiro. Os setores que se opunham ao Acordo aproveitaram-se do amplo espaço de debate sobre as questões nucleares aberto por essa CPI para enrijecer suas críticas a ele e ao Programa Nuclear Oficial.

Para Oliveira (1999), a conclusão do Acordo com a Alemanha consolidou a derrota da corrente nacionalista em matéria nuclear, pois manteve a dependência tecnológica externa, apenas alterando sua fonte: dos Estados Unidos para a Alemanha.

Apesar das críticas, a maioria dos opositores domésticos acabou apoiando o Acordo, não pelo projeto, em si, mas pela defesa da soberania nacional contra as pressões norte-americanas. A utilização do regime de não-proliferação por Washington como base para as críticas dirigidas ao Acordo Brasil-RFA ainda ajudaram a formar, internamente, uma postura oposta a esse regime.

No início de 1978, ocorreram negociações entre o Brasil e os países da Urenco (Alemanha, Holanda e Inglaterra), sobre o fornecimento de urânio ao Brasil. O consórcio produzia, então, urânio enriquecido nas usinas de Almelo, na Holanda, e de Capenhurst, na Inglaterra. O acordo significaria, para o Brasil, a garantia do urânio enriquecido para as usinas Angra 2 e 3. Sua concretização não foi fácil, devido à resistência da Holanda. Houve debates, nesse mês, na Segunda Câmara do Parlamento holandês, com grande repercussão na imprensa do país, sobre o acordo entre a Urenco e a Nuclebrás. Ativistas de diversos matizes organizaram demonstrações perante o Parlamento contra a decisão governamental de assentir o fornecimento de urânio enriquecido ao Brasil.¹³ Preocupavam-se com as intenções do programa nuclear brasileiro e com a pouca abrangência das salvaguardas, com o fato de o Brasil não ter assinado o TNP e de ser um regime militar. A ansiedade dos militares em receber rapidamente o urânio enriquecido aumentou as suspeitas de que a real intenção do país seria desviar o combustível recebido para fins militares. Os congressistas acusavam o governo de ter cedido às pressões da Alemanha Ocidental para a conclusão do acordo, como se a Holanda não tivesse voz no

¹³ Fonte: telegrama enviado pelo embaixador Alfredo Teixeira Valladão, de Haia, em 27/01/1978.

consórcio, e exigiam garantias completas da AIEA para todas as atividades nucleares pacíficas no país receptor, além do comprometimento de que o Brasil desistiria do reprocessamento do urânio até que tivesse sido estabelecido um regulamento para a armazenagem do plutônio a ser liberado (atributo essencial para uma bomba atômica).¹⁴

O Brasil não cedeu às pressões holandesas, e Azeredo da Silveira, então Ministro das Relações Exteriores, declarou que o Brasil não pretendia ligar-se ao TNP para satisfazer às exigências da Holanda e que o país já estava comprometido com a não-proliferação pelo Tratado de Tlatelolco.¹⁵ O governo da Holanda estava satisfeito com as garantias dadas pelo Brasil, mas o Parlamento exigia garantias adicionais, e Inglaterra e RFA não estavam dispostas a esperar por elas. Em junho, o debate ainda estava acirrado no parlamento holandês, e o governo se negava a reabrir as negociações com Inglaterra e RFA para exigir garantias adicionais, conforme requisitado pelos congressistas, alegando a possibilidade de a Holanda ser excluída da parceria nuclear. Isso não seria bom para os Estados Unidos, que desejavam que a Holanda se mantivesse na Urenco para evitar que seus sócios, Inglaterra e RFA, tomassem decisões não-favoráveis a eles.¹⁶ Além disso, o Primeiro Ministro, Van Agt, lembra que, se a Holanda se recusasse a fornecer urânio ao Brasil, ele seria fornecido pelas usinas de Capenhurst, na Inglaterra, ou Gronau, na Alemanha.¹⁷ O acordo só entrou em vigor em 25 de setembro de 1978.

Também em 1978, os Estados Unidos tentaram impor salvaguardas abrangentes ao Brasil para a manutenção do fornecimento de urânio enriquecido para Angra I, devido à aprovação do *Non Proliferation Act* pelo Congresso norte-americano, ou cobrar a multa prevista no contrato de 1972 caso o país resolvesse recorrer a outro fornecedor, uma vez que os termos

¹⁴ Fonte: comunicação recebida da Embaixada na Haia, em 01/02/1978.

¹⁵ Conforme declaração dada em Brasília, em 05/02/1978.

¹⁶ Fonte: Artigo publicado em 14/04/1978, no diário “*Trouw*”, sob o título: “Estados Unidos querem Holanda como cão de guarda no projeto nuclear”.

¹⁷ Discurso pronunciado na Câmara holandesa em 28 de junho de 1978, em defesa da posição adotada pelo gabinete.

contratuais davam aos Estados Unidos a exclusividade da venda de urânio enriquecido para tal usina. O Brasil havia levantado a possibilidade de utilizar o urânio fornecido pela Urenco, dado o atraso na construção de Angra 2 e 3, usinas às quais o minério importado do consórcio se destinava. Novamente, o governo brasileiro não cedeu e, em outubro de 1981, o Chanceler Saraiva Guerreiro concluiu acordo com o então vice-presidente norte-americano George Bush, em que este reconhecia o direito do país de procurar um fornecedor alternativo, sem pagamento de multa.¹⁸

A partir de 1978, além da oposição interna, o Programa Nuclear Brasileiro passou a sofrer oposições externas ainda maiores. A opinião pública mundial, que, até então, apoiava o acordo nuclear Brasil-RFA por considerá-lo uma disputa entre uma potência hegemônica ansiosa pela manutenção do *status quo* e um país periférico que buscava o desenvolvimento (percepção propiciada pelo já citado unilateralismo diplomático norte-americano), voltou-se contra ele. Isso porque houve uma reformulação do discurso diplomático de Washington, enfatizando os princípios éticos da não-proliferação e da proteção aos Direitos Humanos, dando novos contornos ao conflito e legitimando as reivindicações norte-americanas frente à comunidade e à opinião pública internacional. (TEMPESTINI, 1998). Um incêndio ocorrido no depósito da firma construtora de Angra 1 conferiu maior legitimidade aos esforços de Carter para que o Brasil interrompesse seus programas de enriquecimento e reprocessamento de combustível nuclear.¹⁹

As ferozes críticas internas e externas não impediram que, durante o governo Geisel, fosse dada continuidade ao Programa Nuclear Oficial, pois este contava com financiamento do Tesouro Nacional. A obtenção de recursos foi fortemente dificultada, entretanto, com a ascensão de Figueiredo à presidência e a deterioração das contas externas do país. A crise econômica em

¹⁸ Fonte: Jornal do Brasil. “EUA admitem recarga de urânio para Angra-1”. 19/10/1981.

¹⁹ “Brazil embarrassed by reactor fire”. Washington Post, 29/03/1978.

que mergulhou o país no início dos anos 80 foi responsável direta e indireta pela inviabilização da continuidade regular do Programa Atômico. Foi responsável direta, ao restringir os recursos destinados a ele, e indireta, ao reduzir a demanda de eletricidade. Na verdade, as projeções de crescimento dessa demanda feitas no início da década eram equivocadas, pois se basearam nos índices de crescimento do PIB nos anos do “milagre econômico”, que dificilmente se manteriam naquele nível, ainda que o país não fosse atingido por crise de tão grandes proporções. Interromperam-se, assim, as obras de Angra II e III, comprometendo tanto o programa de centrais nucleares quanto o de desenvolvimento do ciclo do combustível.

O Programa Paralelo, em cuja execução empenhavam-se os militares desde o fim de 1978, apresentou-se, então, como alternativa viável para a obtenção da independência tecnológica em matéria nuclear, sem sujeição a salvaguardas internacionais, pois a fase inicial em que se encontrava (de laboratório) não demandava altos investimentos. Logo, os escassos recursos destinados à área nuclear foram desviados para esse programa, projeto articulado pelo SNI e por aqueles setores descontentes com o Acordo Brasil-RFA – principalmente a Marinha -, envolvendo, ainda, a CNEN e o CSN, por meio da cooperação com Iraque e RFA. (TEMPESTINI, 1998). De acordo com Oliveira (1996), a criação desse Programa foi resultado de uma decisão técnico-política encabeçada pelo presidente João Batista Figueiredo em articulação com projetos das três Forças Armadas, com o objetivo de desenvolver a tecnologia do ciclo completo do combustível, por ultracentrifugação.

As três Forças Armadas tinham diferentes projetos de aplicação do Programa Nuclear Paralelo. A Marinha, que iniciou o desenvolvimento da tecnologia de enriquecimento de urânio pelo método de ultracentrifugação com a construção do Complexo Experimental de Aramar, pretendia utilizá-lo como combustível para o submarino nuclear a ser fabricado pelo Instituto de

Pesquisas da Marinha, sediado junto ao IPEN em São Paulo. A Aeronáutica, que pretendia capacitar o Brasil no ciclo completo da atividade espacial, desejava produzir geradores a base de plutônio para utilização em satélites. O Exército deveria construir o reator de pesquisa de pequeno porte com urânio natural e grafite, com o objetivo de dominar a tecnologia de reatores refrigerados a gás. (OLIVEIRA, 1999). No começo de 1979, um grupo de militares da Aeronáutica definiu uma área localizada entre as Serras de Gorotide e do Cachimbo, no Sul do Pará, para realizar experimentos nucleares. A operação deveria ter sido mantida em sigilo, porém a desapropriação de pequenos agricultores e a movimentação de militares para a região acabaram chamando a atenção da imprensa, tornando necessária a divulgação oficial dos experimentos.

5.2.1 A cooperação nuclear com a Argentina

A Argentina, quanto à questão nuclear, mantinha posição internacional convergente com a do Brasil: rejeitava o TNP e desejava desenvolver programa nuclear autônomo, o que contrariava os interesses externos. Esse fato criava uma situação propícia à integração nuclear dos dois países, conveniente, também, pois impediria uma corrida armamentista na região, fortaleceria a posição negociadora de ambos os países no plano internacional e reduziria as desconfianças quanto à pacificidade das intenções dos respectivos programas nucleares, protegendo-os das pressões externas. A cooperação era, no entanto, dificultada pela rivalidade histórica entre o Brasil e a Argentina e pela vigência de regimes militares nos dois países, cujas teorias geopolíticas aumentavam as tensões. Por isso, a assinatura do Acordo Tripartite de utilização das águas do rio Paraná (Argentina, Brasil e Paraguai), em 1979, constituiu um marco nas relações bilaterais, colocando fim às disputas em torno da construção da usina de Itaipu e

abrindo caminho para a integração. Já em novembro, surgiam notícias na imprensa de que, segundo declarações de funcionários e diplomatas argentinos e brasileiros, seria firmado acordo de cooperação nuclear quando da visita do general Figueiredo à Argentina.²⁰

Confirmando essas previsões, em 1980, tem início o processo de aproximação, com a assinatura do Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, que enfatizava os fins exclusivamente pacíficos dos dois programas e sua rejeição à fabricação de armas atômicas. Os entendimentos com a Argentina, que utilizava, como combustível, o urânio natural, propiciaram o desenvolvimento de projetos civis de capacitação tecnológica do mesmo, o que serviu para acalmar os ânimos e reduzir as críticas de cientistas e pesquisadores que se opunham ao Acordo com a RFA e à utilização do urânio enriquecido, acreditando que o urânio natural se adequaria melhor às especificidades do país. Os militares, no entanto, descartavam sua utilidade prática, uma vez que a tecnologia do urânio natural a ser desenvolvida só poderia ser plenamente utilizada em escala industrial em 20 anos, tempo considerado longo demais. (TEMPESTINI, 1998). Mesmo assim, as desconfianças mútuas foram mantidas enquanto sobreviveram os regimes militares.

As redemocratizações, ao conferirem maior transparência aos governos e ajudarem a reduzir as desconfianças entre Brasil e Argentina, foram cruciais para a intensificação da cooperação bilateral. Iniciou-se, assim, em 1985, uma nova fase no processo de integração, com a assinatura da Declaração Conjunta sobre Política Nuclear de Iguazu. Até o fim da década, ocorreriam diversas visitas recíprocas às instalações nucleares (presidenciais e técnicas), criação de grupos de trabalho, reuniões periódicas e assinatura de diversos protocolos. Apesar da influência qualitativamente positiva das redemocratizações de Brasil e Argentina sobre suas

²⁰ “El acercamiento nuclear entre Argentina y Brasil”. Publicado no diário Nueva Província, de 21/11/1979.

relações bilaterais – especialmente quanto à integração nuclear - elas não alteraram significativamente a postura externa dos dois países nessa área: ambos continuaram defendendo seu direito à nuclearização pacífica e ao desenvolvimento autônomo de seus programas nucleares e, portanto, rejeitando o TNP.

No Brasil, a redemocratização não encerrou o programa nuclear. Tanto é assim que, em 1987, o presidente José Sarney anunciou que o país teria conseguido enriquecer urânio a 20%, porcentagem suficiente para a propulsão do reator do submarino nuclear que se pretendia construir.²¹ Esse foi o momento oficial de rompimento do segredo quanto ao Programa Paralelo. (OLIVEIRA, 1999). O prosseguimento do programa, inclusive, produziu um contratempo que poderia ter dificultado a integração com a Argentina: as notícias sobre as construções subterrâneas na Serra do Cachimbo vazaram na imprensa, em 1986, causando forte repercussão interna e externa. Na Argentina, a notícia fez que recrudescessem os ataques dos militares ao abandono, por seu país, das pesquisas e atividades de enriquecimento de urânio. Os ânimos acalmaram-se quando o governo brasileiro declarou estar disposto a permitir a visita de militares argentinos ao campo de Provas de Cachimbo. (OLIVEIRA, 1996).

Neste mesmo ano, foi firmado o Programa de Integração e Cooperação Econômica Argentina-Brasil (PICAB), seguido da assinatura de doze protocolos, entre os quais um sobre cooperação nuclear, prevendo troca imediata de informações e assistência recíproca em casos de acidentes nucleares e de emergências radiológicas (OLIVEIRA, 1999). A cooperação nuclear entre os dois países foi aprofundada nos anos seguintes por meio da assinatura de Declarações conjuntas, como a de Iperó, em 1988, e de visitas presidenciais recíprocas às instalações

²¹ As unidades nucleares precisam de urânio enriquecido a 3%, os submarinos (e artefatos para fins pacíficos) a 20% e as bombas, a mais de 90%.

nucleares de cada um deles, incentivando parcerias entre empresas públicas e privadas dos dois países.

6 Considerações Finais

O desenvolvimento foi o objetivo primordial perseguido pela política externa brasileira durante todo o período de 1930 a 1989, embora haja variações em questões específicas. A política nuclear nacional, em sua vertente interna, mas, principalmente, na externa, foi coerente com esse objetivo, defendendo o desenvolvimento autônomo da tecnologia atômica como forma de garantir uma forma adicional de obtenção de energia, entre outros fins pacíficos.

No plano doméstico, o desejo de manter aberta a possibilidade de capacitação nuclear não se traduziu em políticas efetivas e de longo prazo de nuclearização do país. As decisões eram tomadas com base em cálculos de curto prazo como resposta aos problemas e necessidades imediatas. A falta de um projeto claro de capacitação – responsável pela descontinuidade da política nuclear brasileira – teve como uma de suas causas principais a falta de unidade entre diversos setores nacionais quanto ao direcionamento dessa política, devido à divergência de interesses. Além disso, o incipiente conhecimento da tecnologia nuclear, não solidificado, dificultava a definição da melhor técnica a ser utilizada, provocando divisões, mesmo no interior de setores com interesses convergentes. Havia, ainda, o lobby do setor hidrelétrico, contrário à utilização da energia atômica para geração de eletricidade; a insatisfação dos grupos que perderam influência com o aumento da importância do setor nuclear; e grupos de cientistas que se preocupavam apenas com a aquisição de prestígio internacional.

No plano externo, a política nuclear, traduzida pela diplomacia, foi mais unívoca, embora não sem atritos políticos internos, defendendo, linearmente, do começo ao fim do período, o direito nacional ao desenvolvimento pleno da tecnologia nuclear. Ou seja, o discurso diplomático foi o único vetor de continuidade da política atômica brasileira durante o regime militar, representado, basicamente, pela crítica ao Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares e pela justificativa da decisão brasileira de não aderir a ele. O caráter discriminatório do TNP mostrou-se ideal para justificar a não-adesão perante a comunidade internacional, o que, somado à justificativa em termos de desenvolvimento econômico, serviu para diminuir as críticas externas ao Programa Nuclear nacional.

CAPÍTULO III

A DÉCADA DE 1990: O FIM DA GUERRA FRIA E A REDEMOCRATIZAÇÃO NO BRASIL

O terceiro capítulo tratará das mudanças ocorridas a partir do fim da década de 1980, tanto no plano interno quanto no externo, que provavelmente influenciaram a mudança de postura do país com relação ao TNP. No plano interno, a redemocratização alterou a relação entre os diferentes atores, como militares, o Congresso Nacional e a sociedade civil, modificando seu poder de influência no processo decisório. No plano externo, o fim da Guerra Fria e da bipolarização do mundo causou otimismo generalizado na comunidade internacional. Os Estados nacionais deveriam adequar seu comportamento ao novo contexto, que prenunciava a predominância das instituições e das regras internacionais e, conseqüentemente, da paz mundial. Retomaremos as linhas gerais de política externa dos governos Collor e Itamar, com ênfase em suas ações relativas à política nuclear.

1. Plano Externo: o fim da Guerra Fria e suas conseqüências para o Sistema de Estados

No plano externo, em 1989, a queda do muro de Berlim prenuncia o fim da Guerra Fria. O desmantelamento da União Soviética, dois anos mais tarde, confirma a hipótese, surpreendendo políticos e analistas das relações internacionais que, baseados em análises realistas do cenário mundial, não conseguem encontrar explicações para a queda da potência de grande poder bélico, sem que se tivessem alterado significativamente suas condições de poder material.

O colapso do líder do bloco socialista significou o fim da divisão bipolar do mundo e, aparentemente, a vitória final do capitalismo sobre o sistema alternativo. Seria o fim da história, como pregou o cientista político norte-americano Francis Fukuyama (1992).

O fim da Guerra Fria trouxe grandes modificações para o sistema de Estados e, conseqüentemente, para as estratégias de inserção internacional dos países periféricos. Surgiu a percepção de que um país que se isolasse da economia mundial, recusando-se a participar do comércio global e mantendo barreiras protecionistas, estaria fadado ao fracasso. Segundo Fonseca Jr. (1998), durante o conflito bipolar, a maneira encontrada pelo Brasil para preservar sua autonomia foi manter distância das principais questões internacionais e das ações do bloco ocidental, de modo a evitar alinhamentos indesejados. A participação nessas questões implicaria, necessariamente, o alinhamento, uma vez que a dinâmica de blocos exigia a “lealdade dos aliados”. Com o término da disputa ideológica, a participação não mais implicava em alinhamento, abrindo espaço para discordâncias e defesa dos interesses nacionais, ainda que em contraposição aos das grandes potências. A participação nas principais questões internacionais passa, então, a não apenas ser possível concomitantemente à autonomia, como considerada necessária para que o país tivesse voz na elaboração de normas que teriam influência sobre seus interesses.

A derrocada da União Soviética e a emergência dos Estados Unidos como aparente pólo único de poder, somados ao aprofundamento da globalização, que vinha desde a década de 1970, com o aumento vertiginoso dos fluxos financeiros e a desagregação das cadeias produtivas em escala planetária (LAFER, 2000); à crise da dívida e à década perdida de 1980 e ao esgotamento do modelo de desenvolvimento por substituição de importações, criaram a percepção de que não havia mais alternativas de desenvolvimento e inserção internacional para os

países periféricos, a não ser o enquadramento nos regimes internacionais e o seguimento do modelo econômico norte-americano. A péssima situação financeira em que se encontravam os países latino-americanos era devida, em grande parte, à alta dos juros implementada por Paul Volker, então diretor do Federal Reserve Bank, órgão norte-americano análogo ao Banco Central brasileiro. Essa crise impedia o pagamento do serviço da dívida e diminuía drasticamente a capacidade de importar desses países.

Essa situação configurava um problema para os Estados Unidos, que precisavam escoar seus produtos para a América Latina de modo a cobrir seu déficit comercial com Europa e Japão (BANDEIRA, 2004). Diante disso, o economista inglês John Williamson apresentou um documento em torno do qual havia amplo consenso em Washington, com medidas para restabelecer a estabilidade monetária e as leis de mercado, composto por 10 recomendações: 1) disciplina fiscal; 2) mudanças das prioridades dos gastos públicos; 3) reforma tributária; 4) taxas de juros positivas; 5) taxas de câmbio de acordo com as leis de mercado; 6) liberalização do comércio; 7) fim das restrições aos investimentos estrangeiros; 8) privatizações das empresas estatais; 9) desregulamentação das atividades econômicas; 10) garantia dos direitos de propriedade (WILLIAMSON, 1990). Com ampla abrangência econômica e política, o Consenso de Washington pretendia ser a receita de desenvolvimento para os países latino-americanos, indicando os remédios para que eles saíssem da crise e deixassem pra trás a década perdida. A adoção dessas medidas passou a ser condição para que esses países renegociassem suas dívidas externas e para que recebessem qualquer recurso de agências financeiras internacionais, solapando sua soberania e influenciando, inclusive, suas políticas de defesa, pela limitação dos gastos (BANDEIRA, 2004).

Além da crise econômica, desencadeada pela incapacidade de pagamento da dívida, externa, os países do sul tiveram seu poder de ação diplomática reduzido na década de 1990, pois passaram a ser vistos como foco de ameaças e de descontrole, como violadores de direitos humanos, destruidores do meio ambiente, origem do narcotráfico e ameaças à segurança internacional, abrindo espaço para que os países do Norte recrudescessem as condicionalidades ao aprovar empréstimos para programas de ajuste econômico. Surge uma “espécie de comando de adesão”, pelo qual as soluções nacionais deveriam se aproximar dos comandos universais (FONSECA JR., LAFER, 1997, p. 58). Aparece como estratégia, então, em grande parte destes países, a busca pela credibilidade internacional, pela dissipação dessa imagem de deturpadores da ordem, e a construção de uma imagem mais cooperativa e responsável. Para os *policy makers* da época, nas novas condições, dado o aumento dos custos de não-adesão aos regimes internacionais, mais valia deles participar, esforçando-se por influenciar na formulação das regras que poderiam conter o excesso de poder das potências, do que permanecer de fora.

2. Plano Interno: redemocratização e crise financeira

No plano interno, a redemocratização alterou a relação entre os diferentes atores, como militares, o Congresso Nacional e a sociedade civil, modificando seu poder de influência no processo decisório. Durante a ditadura, mesmo nos períodos em que o Congresso funcionava normalmente, a oposição não tinha poder de decisão, na prática. Devido à repressão e à censura, a sociedade civil tampouco conseguia influenciar o processo decisório.

A volta da democracia conferiu novo peso ao Congresso Nacional. Com o Poder Legislativo funcionando normalmente, o chefe do Executivo perde a auto-suficiência para tomar

decisões domésticas e em matéria de política externa. Segundo a Constituição Federal de 1988, o Congresso Nacional deve resolver definitivamente sobre “tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”. (Art. 49, I, CF 1988). Considerando os fins deste trabalho, é importante enfatizar, também, o Artigo 21, XXIII, da nova Carta Magna, cuja alínea “a” determina que: “toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional”.

Ainda que o presidente tenha maioria nas Casas Legislativas para aprovar seus projetos, o mero fato de as questões terem de passar pelo Congresso gera um debate produtivo em torno delas, inclusive com o auxílio da imprensa. Em democracias, portanto, é muito mais difícil tomar decisões sem que a população, ou ao menos as partes mais diretamente interessadas, delas tomem conhecimento. E como os governantes dependem do voto para se manterem no poder, eles tendem a ser mais suscetíveis às pressões da sociedade civil e da imprensa. Não que esse processo garanta que as decisões serão tomadas pelo bem maior da população em geral, tão difícil de ser definido, mas significa, ao menos, que a sociedade civil não pode mais ser ignorada. Por isso, na década de 1990, houve uma grande projeção política dos temas ambientais e de direitos humanos, tão em voga na imprensa mundial e que conquistaram a opinião pública. Segundo Lima (2000), essas questões fizeram pressões consideráveis.

Como o fim da ditadura e o retorno à democracia, no Brasil, foi implementada pelos próprios militares de forma “lenta e gradual”, e não em um só golpe, eles não foram completamente alijados do poder. Durante toda a década de 1990, o que se viu foi um movimento de idas e vindas, em que os militares ora conseguiam fazer valer suas posições, ora eram ignorados pelo poder civil. Não havia uma regra precisa ou um campo de ação em que as Forças

Armadas tivessem predomínio, embora sua capacidade decisória tenha, de fato, diminuído. As coisas aconteciam aleatoriamente, conforme a situação e o poder do presidente, o qual dependia do apoio da sociedade civil, da imprensa, do Congresso Nacional e da Comunidade Internacional. Segundo Saint-Pierre (2007), Sarney, por exemplo, teria deixado o governo garantindo o atendimento de todas as demandas militares, como o não julgamento do período de exceção e a preservação da autonomia militar, com baixo grau de autoridade presidencial sobre o aparato militar e a garantia do controle militar sobre o programa nuclear paralelo.

No campo econômico-financeiro, o cenário era de grande crise, resultante do grande endividamento externo a que o país havia se submetido nos anos anteriores, quando os governos militares aproveitaram o momento de enorme liquidez internacional para financiar o crescimento econômico com petrodólares (dólares provenientes da venda de petróleo, que os países exportadores investiam no sistema financeiro internacional). A forte crise econômica gerou descrédito para o modelo de desenvolvimento nacionalista predominante anteriormente, que teria proporcionado o crescimento da economia, mas no contexto de um mundo bipolarizado. A partir do novo contexto e do ponto em que a indústria brasileira se encontrava, o nacional desenvolvimentismo não mais servia. Seria preciso avançar tecnologicamente, o que só seria possível, no mundo globalizado dos anos de 1990, com a inserção profunda e participativa na economia mundial. Estava aberto o caminho para a derrubada desse modelo considerado obsoleto e para o surgimento de um novo modelo, com o início das reduções de barreiras protecionistas e da participação do Estado na economia.

3. A Política Externa de Collor e Itamar

Foi nesse contexto que Fernando Collor de Mello assumiu a presidência da República, sendo o primeiro presidente eleito após o fim da ditadura militar. Assumiu o cargo com o propósito de modernizar o país, rompendo com as tradições do passado. Quanto à política externa, a intenção de Collor era claramente revisar os princípios que a norteavam há décadas, principalmente no plano econômico, pondo fim ao modelo de desenvolvimento por substituição de importações e empreendendo uma inserção mais profunda do Brasil na economia mundial. Além de iniciar o processo de abertura da economia brasileira, Collor desejava resgatar a aliança especial com os Estados Unidos, para o que se empenhou em remover as áreas de atrito (LIMA, 2003). A modernização e o crescimento do país eram declaradamente vinculados à cooperação e às relações externas, meios de obtenção de capitais e de acesso a tecnologia. Seu objetivo primordial, oficialmente declarado, era buscar uma inserção competitiva do Brasil na economia internacional por meio de medidas neoliberais como a redução do Estado, o desmantelamento das práticas protecionistas e a liberação das forças de mercado (AZAMBUJA, 1991).

As atitudes tomadas pelo novo presidente levam a crer que sua visão do cenário internacional compreendia um mundo fatalmente unipolar, dominado pelos Estados Unidos e por seu modelo capitalista de desenvolvimento, o que o fazia tomar como certas as fórmulas ditadas pelo Consenso de Washington, cujas medidas extremamente liberais se propunha fossem utilizadas de forma acrítica em todos os países com dificuldades fiscais, independente do contexto econômico doméstico ou do estágio de desenvolvimento da economia. O governo Collor optou por abrir o mercado brasileiro às importações unilateralmente, confiando na boa fé e na boa vontade das nações desenvolvidas, esperando que agissem com reciprocidade, o que, obviamente, não ocorreu. Como afirmou Lima (1998), o comércio livre e justo pregado pelos Estados Unidos era “adulterado por práticas discriminatórias”. É difícil acreditar na ingenuidade dessa postura,

até porque é fácil duvidar de recomendações que não foram seguidas à risca por nenhum país desenvolvido, responsáveis pela formulação do Consenso.

Azambuja (1991) enfatiza o compromisso do governo Collor com a comunidade financeira internacional no que se refere ao pagamento da dívida externa, fazendo questão de marcar seu distanciamento das posturas prevalecentes nos anos anteriores. Para ele, a imagem externa do país era sinônimo de credibilidade internacional e, portanto, essencial para qualquer negociação. Esta imagem dependeria da realidade interna e das atitudes externas.

Collor tentava projetar a imagem de um país moderno, engajado nas questões globais e seguidor das doutrinas ocidentais dominantes. Sendo o primeiro governo eleito democraticamente após o fim da ditadura militar, desejava mostrar ao mundo que o Brasil era um país com a democracia consolidada, compartilhando de todos os valores e preocupações do mundo ocidental, como o respeito aos direitos humanos e a preservação do meio ambiente, além da não-interferência dos militares na vida política do país. Além da imagem do país, eram patentes seus esforços em projetar sua imagem pessoal, como quando se empenhou para que a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que veio a ser chamada Rio 92, fosse realizada no Brasil. O meio ambiente recebeu papel de destaque no governo Collor, devido à sua ascensão a pauta privilegiada da agenda internacional.

No cone sul, Collor aprofundou a integração regional, antecipando o prazo de criação do mercado comum para 31 de dezembro de 1994 e defendeu a participação mais ampla do Brasil no processo decisório internacional, para o que o país apoiou o multilateralismo para a resolução de questões que afetam o conjunto das nações. Defendeu-se que o Brasil não podia ficar de fora de discussões que nos diziam respeito, pois pois só assim conseguiria que elas fizessem parte da agenda e fossem tratadas de forma equilibrada. O presidente acreditava na interdependência

crescente dos países. Vangloriava-se dos canais de diálogo abertos com os países industrializados, em especial com os Estados Unidos, com quem foram mantidas, desde o início do governo, uma série de visitas bilaterais e reuniões de alto nível.

Embora Collor tendesse a ceder às pressões norte-americanas, era barrado em alguns aspectos, ora pelo Itamaraty, ora pelos militares. Para vários autores, como Bandeira (2004) e Batista (1993), a exacerbação do radicalismo de Collor pelo liberalismo econômico, pelo seguimento das posições norte-americanas e pela aceitação da ordem internacional teria sido contida pelo Itamaraty. Durante a guerra do Golfo, por exemplo, o Brasil de Collor não apoiou inequivocamente a posição norte-americana, deixando de tomar qualquer medida contra o governo do Iraque, embora condenasse a invasão do Kuwait, o que frustrou as expectativas de Washington. As relações com o Iraque tinham sido muito boas desde a década de 1970, e a importância comercial e estratégica da parceria era enorme, pois baseada em temas fundamentais, como petróleo, venda de armas e cooperação nuclear. Também não seguiu a posição norte-americana na questão de Cuba, votando pela suspensão do embargo comercial à ilha nas sessões da Assembleia Geral da ONU. Assinou o Acordo 4 + 1 com os EUA, de acordo com o qual as negociações para formação da ALCA se dariam com os países do MERCOSUL atuando em bloco com Washington, não individualmente.

Quanto aos militares, eles barraram algumas pretensões norte-americanas na área de defesa, como a que instava os países latino-americanos a diminuir seus efetivos militares à estrita necessidade de auto-defesa, e que as Forças Armadas fossem reorientadas para missões de policiamento e de combate ao narcotráfico. Essa foi uma proposta lançada por Dick Cheney, secretário de Defesa dos Estados Unidos na época. Os militares também rejeitaram a proposta norte-americana quanto ao treinamento de tropas brasileiras nos Estados Unidos em troca do

consentimento do exercício de tropas yankees em território amazônico, vislumbrando uma armadilha para futuras intervenções na floresta.

Desde o fim da década de 1980, as tropas do Sul do país estavam sendo direcionadas para a região amazônica, pois, se por um lado aumentava o perigo de intervenção na fronteira norte, por outro, o fim dos desentendimentos com a Argentina tornava sem sentido qualquer hipótese de guerra na região do rio da Prata. A hipótese de intervenção na Amazônia por uma grande potência, considerada pelos militares, supõe ser sua posição radicalmente diferente da dos civis chefes do Executivo da década de 1990, que se mostraram dispostos a renunciar ao reforço das Forças Armadas brasileiras, aparentemente devido a uma visão de mundo ingenuamente kantiana, crente na gradual interdependência entre os países e conseqüente cooperativismo e paz internacional. Se esse receio das Forças Armadas era real, é difícil compreender que eles não tenham resistido firmemente à renúncia à construção de armas atômicas, ou ao menos da capacidade de construí-las, como meio de dissuasão.

Embora os militares tenham influenciado a formulação de algumas políticas, principalmente aquelas relacionadas ao funcionamento das próprias Forças Armadas, em outras não tiveram poder de decisão. A maneira com que Collor via o mundo pós-fim da Guerra Fria influenciou sua atitude frente aos militares. Os novos tempos, na visão idealista de mundo, não davam lugar a militarismos. Os militares deveriam estar subordinados aos civis em todas as esferas, já que, num mundo previsto como pacifista e cooperativo, a importância das Forças Armadas era extremamente reduzida. Por isso, Collor tentou empreender um rompimento mais efetivo com os militares, reduzindo algumas de suas prerrogativas. Segundo Saint-Pierre (2007), a redução da influência dos militares foi mais fácil no governo Collor, pois as duas hipóteses de conflito – a Argentina como inimigo externo e o comunismo como inimigo interno – foram

descartadas com o advento da nova ordem (globalista, regionalista e cooperativista). Assim se explica a grande reversão de algumas posições em matéria de defesa, com relação ao período militar, principalmente em questões nucleares, assunto que será tratado a parte, mais a frente. A autoridade presidencial sobre as Forças Armadas adquirida no governo Collor foi, no entanto, perdida no governo de Itamar, como reflexo das crises internas. (SAINT-PIERRE, 2007).

Itamar Franco assumiu a presidência em outubro de 1992, após o conturbado governo de Fernando Collor de Melo, terminado antecipadamente em decorrência do processo de impeachment. Durante a gestão de Itamar Franco, foram Ministros das Relações Exteriores Fernando Henrique Cardoso e Celso Amorim.

Para Hirst e Pinheiro (1995), a crise política doméstica que resultou no fim do governo Collor causou danos à imagem externa do país, por mais que se buscasse seguir o curso da política externa de forma independente daquela. O protagonismo do Congresso Nacional na destituição do Presidente da República teria fortalecido o poder Legislativo, que passaria a se interessar mais pelas questões internacionais, tendo surgido duas correntes principais: a dos defensores da aproximação com os Estados Unidos que, a seu ver, proporcionaria credibilidade ao país; e os defensores de um distanciamento de Washington, que asseguraria liberdade de ação ao Brasil.

Pelos acontecimentos posteriores, percebe-se que a primeira corrente prevaleceu. Itamar, embora fosse nacionalista, não reverteu as diretrizes econômicas adotadas por Collor, nem as da política externa, entregues ao senador Fernando Henrique Cardoso, nomeado Ministro das Relações Exteriores (BANDEIRA, 2004), apenas amenizou algumas posições. Foi mantida a aproximação com os Estados Unidos e a redução das alíquotas de importação, mas conservando

alguma autonomia para divergir em temas como o embargo comercial a Cuba e a intervenção no Haiti por força multinacional, tema votado na ONU, com abstenção do Brasil.

Dando certa continuidade às tendências iniciadas por Collor, Itamar ratificou, por exemplo, o Tratado de Tlatelolco, retirando as ressalvas sobre as explosões atômicas para fins pacíficos, e levou adiante as medidas de confiança recíproca com a Argentina. (BERNAL-MEZA, 2002). Buscou manter um bom relacionamento com os Estados Unidos, amenizando os pontos de tensão, e identificar o Brasil com outras potências médias, como China, Índia e Rússia. Considerando-se uma “potência média”, o Brasil lançou sua candidatura para um assento permanente no Conselho de segurança da ONU e, no âmbito regional, propôs a criação da ALCSA (Área de Livre Comércio da América do Sul), em Santiago do Chile, em 1994. Esta era uma proposta de integração hemisférica oposta à ALCA, pois propunha criar o mercado comum das Américas a partir do Mercosul, e não a partir do Nafta.

Foi no governo de Itamar, também, que foi ratificado o texto final da Rodada Uruguai do GATT (1994), confirmando uma posição mais flexível do Brasil ao sistema internacional de comércio. Considerando que os poucos ganhos obtidos pelo país em troca da abertura de seu setor de serviços, Bernal-Meza (2000) acredita que esta política tenha representado uma estratégia de inserção e participação na regulamentação do comércio internacional.

De acordo com Saraiva (2007), embora o Brasil atuasse historicamente no âmbito multilateral em arenas terceiro-mundistas, é no governo de Itamar que buscará um novo tipo de cooperação sul-sul nos foros multilaterais, nos marcos de uma nova ordem internacional, em duas vertentes principais: na cooperação sul-americana e na cooperação com países emergentes de fora da região. Apesar da tendência à adoção do liberalismo, este não foi seguido de forma inequívoca, pois as políticas de substituição de importações das décadas anteriores haviam

proporcionado a criação de um parque industrial significativo que, ameaçado pelo liberalismo tarifário, pressionou por um modelo mais desenvolvimentista, resultando em uma “liberalização condicionada”. (VEIGA, 2002, p. 18).

Em síntese, o período Collor-Itamar mostra continuidade em diversos aspectos, como no aprofundamento das medidas de confiança recíproca em questões de segurança com a Argentina, a busca da melhora de relacionamento com os Estados Unidos, o fortalecimento do multilateralismo, a assunção da posição de potência média, maior flexibilização da posição nos foros econômicos multilaterais. Os dois governos fazem um movimento de avanços e recuos em política externa, ora adotando políticas neoliberais e aceitando a ordem internacional em vigor, ora retomando alguns princípios da época nacional-desenvolvimentista e recusando-se ceder a pressões do centro capitalista. Saraiva (2007) considera o governo de Collor o mais liberal entre todos da década de 1990, pois o presidente tinha uma visão unipolar do mundo, com os Estados Unidos exercendo o papel de potência hegemônica e associando força militar e força econômica; Itamar teria seguido uma linha mais autonomista, ao perceber que o mundo caminhava para uma repartição da hegemonia.

3.1 Postura dos dois governos em relação ao regime de não-proliferação nuclear

Para Ferreira (2001), a redemocratização significou uma mudança radical na concepção de Estado, a partir daí preocupado apenas com a segurança institucional e não mais com a segurança nacional, o que seria comprovado já em 1988, pela extinção, pela nova Constituição, do Conselho de Segurança Nacional, órgão a seu ver preocupado com as questões de Estado, qualquer que fosse o governo. Além disso, o fato de o Brasil estar situado numa zona

de influência norte-americana, com ausência de conflitos regionais significativos, fez que as ameaças externas e as percepções de risco fossem derivadas, basicamente, das vulnerabilidades econômicas e não de segurança (LIMA, 2005).

Na década de 1990, principalmente, o livre comércio e os livres fluxos de capital deprimiram a questão da segurança. Para Bueno e Cervo (2002), o Brasil teria, então, embarcado no idealismo kantiano, por meio do Itamaraty, que teria alijado as Forças Armadas das decisões na área de defesa, relegando a segurança para os organismos multilaterais, como o Conselho de Segurança da ONU e a OEA, renunciando à construção da potência e ao uso da força como instrumento de política ao aderir aos regimes de não-proliferação de armas químicas, biológicas e nucleares.

Collor adotou uma postura mais flexível frente aos Tratados de Não-Proliferação, aparentemente renunciando à construção da bomba atômica, mas também ao desenvolvimento autônomo da tecnologia nuclear. O primeiro feito significativo de seu governo, nesse sentido, foi o fechamento do campo de provas nucleares localizado na Serra do Cachimbo, no Pará, em setembro de 1990. A construção desse campo teria tido origem ainda no governo Geisel (1979), quando a área foi declarada de propriedade da União e reservada à instalação de um campo de provas da Aeronáutica. O real e secreto objetivo, segundo Oliveira (1989), era dar seqüência ao Programa Nuclear Paralelo e ao teste de bombas nucleares, embora os militares responsáveis tenham sempre negado. A notícia da existência do campo de provas veio à tona no fim da década de 1980, causando apreensão e críticas da população e, principalmente, da Argentina. Vale lembrar que o fechamento do poço ocorreu imediatamente antes de o Presidente Collor participar da 45ª Assembléia Geral da ONU, em Nova York, com o que ganhou credibilidade de líder

pacifista no cenário internacional e abriu caminho para obtenção de novas fontes de financiamento externo.

Além de ordenar a desativação do Programa Nuclear Paralelo, Collor deu continuidade aos acordos de inspeção recíproca que vinham sendo firmados com a Argentina em matéria nuclear desde a década de 1980. De acordo com Ferreira (2001), foi a aproximação política com a Argentina, ainda no governo Sarney, que permitiu que se abrissem caminho para as pressões para que o Brasil assinasse o TNP. A rivalidade entre os dois países, nas décadas anteriores, sempre foi um fator importante para o desenvolvimento dos programas nucleares dos dois países. Ao mesmo tempo em que se temia uma corrida armamentista nuclear, ambos se recusavam a renunciar ao desenvolvimento da tecnologia e qualquer avanço por parte do país vizinho era causa de temor. O fim das rivalidades e as inspeções recíprocas possibilitaram uma visão mais flexível dos regimes de não-proliferação.

Na década de 1990, de acordo com Oliveira (1998), a integração nuclear com a Argentina teria ingressado em uma terceira fase, com os mandatos de Collor e Menem (OLIVEIRA, 1998). Seu ponto inicial foi a assinatura da Declaração de Fiscalização Mútua, em 28 de Novembro de 1990, que criou o Sistema Comum de Contabilidade e Controle (SCCC) e determinou o intercâmbio das listas descritivas de todas as instalações nucleares e das declarações dos materiais atômicos de cada país, a realização de inspeções recíprocas; a entrega dos relatórios do SCCC à AIEA e a plena ratificação do Tratado de Tlatelolco.

Como desdobramento da Declaração, foi firmado, em Julho de 1991, em Guadalajara, no México, o Acordo para Uso Exclusivamente Pacífico da Energia Nuclear, criando a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), com sede no Rio de Janeiro. Por este acordo, Brasil e Argentina reconhecem a “inexistência de distinção

técnica entre explosivos nucleares para fins pacíficos e os destinados para emprego militar” (artigo I), renunciando, portanto, à realização de testes de quaisquer artefatos nucleares, o que a diplomacia brasileira, desde os tempos de Araújo Castro, sempre se recusara a fazer.

O Acordo Quadripartite para aplicação de salvaguardas, firmado em Dezembro de 1991 por Brasil, Argentina, ABACC e AIEA, também foi um desdobramento da Declaração de 1990. Este foi o mais significativo ponto de inflexão nas políticas nucleares dos dois países, pois colocou suas atividades e instalações atômicas sob os auspícios da AIEA, após décadas de recusa a essa condição. Uma outra consequência foi a adesão plena ao Tratado de Tlatelolco, que ocorreu em Janeiro de 1994, no caso da Argentina, e em Maio de 1994, no caso do Brasil, no governo de Itamar Franco. (Diário Oficial da Imprensa Nacional, nº 179, de 19 de Setembro de 1994, p. 14093-98.).

Essas decisões em política nuclear têm uma dupla face: se por um lado foram um meio de postergar a adesão ao TNP, pois provavam à comunidade internacional que os programas nucleares de Brasil e Argentina tinham fins exclusivamente pacíficos, mesmo sem a adesão ao Tratado, por outro, não fizeram diferença real. Na prática, as medidas tomadas tiveram o mesmo efeito de uma adesão ao TNP. O que se conseguiu, portanto, foi apenas a manutenção de uma posição de princípio, de não reconhecimento da legitimidade do Tratado.

A tendência a ceder às pressões para a adesão ao regime de não-proliferação, segundo Ferreira (2001), era reforçada pela crise fiscal, que impediria, de qualquer maneira, o direcionamento de recursos para equipamentos militares, e pela redemocratização, que trabalhava no mesmo sentido, qual seja, de impedir o reequipamento das Forças Armadas. Essa tendência, verificada a partir do governo Collor, significaria a alteração de uma política de Estado seguida durante décadas, pelos mais diversos governos. Segundo Bandeira (2004), os militares não

ofereceram resistência às medidas tomadas por Collor no âmbito da proliferação nuclear, pois o Programa Nuclear Paralelo já havia permitido que o Brasil dominasse o ciclo de enriquecimento do urânio por ultracentrifugação, um dos seus principais objetivos.

Para Vargas (1997), no governo Collor, a questão nuclear deixou de ser associada à busca da autonomia tecnológica, tornando-se apenas um meio de acesso à tecnologia. Como disse em discurso na Assembléia Geral da ONU, em 1991: “O fluxo de bens, serviços e conhecimentos de tecnologias sensíveis é hoje um tema vital.

Devemos encontrar fórmulas que conciliem dois interesses básicos: evitar a possibilidade de que tais tecnologias venham a ser utilizadas em armas de destruição em massa, e manter abertos canais de acesso que permitam sua obtenção para fins pacíficos. Esse é um requisito essencial da modernização e da capacitação tecnológica de países como o Brasil”. (Ministério das Relações Exteriores, A Palavra do Brasil nas Nações Unidas 1946-1995, p. 534).

Acreditamos, no entanto, que, no governo Collor, o desmantelamento do Programa Nuclear Paralelo e a renúncia ao desenvolvimento da tecnologia nuclear não foi uma atitude racionalmente pensada como meio de se obter acesso àquela tecnologia, mas apenas um meio de retirar as críticas externas ao Brasil e de projetar o país internacionalmente.

4 Considerações Finais

A década de 1990 foi um período de muitas mudanças, tanto no âmbito internacional quanto no interno, principalmente para os países da América Latina. O Fim da Guerra fria alterou a dinâmica de funcionamento do Sistema Internacional, derrubando o sistema bipolar dominado pelas duas superpotências representantes do capitalismo e do socialismo. A vitória dos Estados Unidos e do bloco capitalista renunciaram um mundo pacífico funcionando harmonicamente com base na lógica do capital.

Essa visão alterou profundamente o modo como os países periféricos calculavam sua inserção no sistema, pois eliminou seu poder de barganha ao excluir a opção alternativa ao modelo central capitalista. A crise da dívida externa e a má relação desses países com temas como direitos humanos e meio ambiente, elevados a uma posição privilegiada na agenda internacional após o fim da Guerra Fria, reforçaram a perda do poder de barganha desses países.

A redemocratização, no Brasil, ajudou a mudança de postura na área internacional, pois, se o modelo de desenvolvimento e de política externa anterior estava obsoleto devido ao fim do conflito bipolar, a queda dos militares e a volta da democracia exigiam uma ruptura com as políticas do passado autoritário. O contexto interno e o externo confluíram, portanto, para o rompimento com o passado e a adoção de uma nova postura externa, implementando medidas econômicas liberais e aderindo aos regimes internacionais. O foco de ação deixou de ser a tentativa de derrubar a ordem vigente, para tornar-se a busca de adaptação das regras dessa mesma ordem, de modo a que elas não prejudicassem o país.

O regime de não-proliferação nuclear foi um exemplo enfático dessa atitude. Embora o Brasil tenha aderido ao TNP apenas em 1998, desde a ascensão de Collor o país passou a adotar os princípios do Tratado, aceitando inspeções externas às suas atividades nucleares. As medidas tomadas na área nuclear não foram contestadas pelos militares, de modo geral, e foram apoiadas pela sociedade civil e pela imprensa, imbuídas do sentimento pacifista predominante no período.

CAPÍTULO IV

O GOVERNO FHC E A ADESÃO AO TNP: O CONGRESSO NACIONAL, AS FORÇAS ARMADAS E O ITAMARATY

No quarto capítulo tratar-se-á do governo FHC, responsável pela adesão ao TNP. Traçaremos as linhas gerais de sua política externa, analisando as explicações oficiais para adesão ao Tratado, segundo as quais, em linha com uma perspectiva realista das relações internacionais, a adesão foi puramente a expressão do interesse nacional, pois o país adequava-se ao novo contexto externo, no qual se acreditava não haver mais alternativas de desenvolvimento e inserção para os países periféricos, a não ser o enquadramento nos regimes internacionais e o seguimento do modelo econômico norte-americano.

Analisaremos, ainda no quarto capítulo, as discussões acerca da ratificação do TNP que ocorreram no Congresso Nacional, com vistas a verificar o nível de divergência ou de convergência com a decisão do Presidente da República. Analisaremos, por fim, a influência dos militares no governo FHC, de modo a observar se houve resistência significativa por parte do Exército, Marinha e/ou Aeronáutica.

1. A Política Externa de FHC no primeiro mandato (1994-1998): linhas gerais

Durante o governo FHC, os novos temas da agenda internacional – direitos humanos, meio ambiente, propriedade intelectual, tecnologias sensíveis -, ou seja, os temas *soft*

(KEOHANE e NYE, 1989) que emergiram após o fim da Guerra Fria e influenciaram as alterações na política externa desde Collor, continuaram ganhando força. Segundo Oliveira e Vigevani (2004), parte da diplomacia brasileira empenhou-se em chamar a atenção da sociedade nacional para esses novos temas. A prioridade da política externa seria a adaptação a eles, com a adoção de uma agenda positiva, e não mais defensiva, buscando reduzir tensões, crises e dificuldades considerados desnecessários (FONSECA JR., 1998). Houve certa continuidade com relação ao governo Collor, como a busca de parcerias com outras potências médias; aprofundamento do “universalismo”, redução de tensões com os Estados Unidos, mas, de acordo com Zaverucha (2000), sua hierarquização e definição foram modificadas por Cardoso. A opção era manter uma atitude pragmática, tentando encarar as diferenças em sua dimensão exata, sem influências ideológicas. Assim se daria a autonomia pela participação: o Brasil agiria no plano externo quando tivesse de fazê-lo por razões concretas e práticas, não por ideologias.

A busca da credibilidade continuava sendo objetivo primordial, pois o desempenho de um país no campo dos novos temas parecia surgir como o instrumento de medida do poder internacional, principalmente para aqueles que não tinham grande poderio militar. A credibilidade internacional também era necessária para conseguir acesso a tecnologias sensíveis e a financiamentos externos. A superação da crise econômica era um dos requisitos para aquisição dessa credibilidade. A capacidade de sair da crise e de estabilizar a economia era vista como necessária para que o país fosse considerado responsável, capaz de resolver seus próprios problemas, pois um país que não resolve seus próprios problemas não tem legitimidade para participar da criação de regras internacionais. As reformas econômicas eram entendidas, portanto, como necessárias para uma inserção internacional mais bem sucedida. Para Lima (2005), a restauração da credibilidade estava associada à adesão aos regimes internacionais dos

quais o país manteve-se afastado durante o regime militar, e o alcance da estabilidade macroeconômica, motivo pelo qual foi combinada uma atitude macroeconômica heterodoxa com uma política externa ativa nos âmbitos multilaterais.

O governo FHC, no entanto, não seguiu uma atitude externa completamente linear, pois, já em 1992, a ilusão de cooperação dos países desenvolvidos como contrapartida à boa vontade brasileira em relação aos regimes internacionais e aos valores ocidentais se desfazia. Rezek, então ministro das Relações Exteriores, afirmou que “a contrapartida não veio na intensidade e no ritmo desejados por um país que quer trabalhar depressa.” (Jornal do Brasil, 1991). Por isso, no governo FHC, buscou-se equilibrar a atitude externa, não acreditando que a participação traria apenas benefícios, mas que tinha também custos. Deveria-se, portanto, agir com certa cautela. Daí o movimento de idas e vindas, a mistura de paradigmas, diagnosticada por Amado Cervo (BUENO e CERVO, 2002). Este autor afirma que no governo FHC não houve estabilização da política externa, pois as medidas tomadas mostravam avanços e recuos, oscilações entre o que chamou de Estado normal – destrutivo - e Estado Logístico – aquele que busca uma inserção madura no mundo globalizado -, recuperando ainda traços do Estado desenvolvimentista, que prevalecera nas décadas anteriores. Para Saraiva (2007), Fernando Henrique teria buscado um meio termo, ainda que às vezes tenha aprofundado a política neoliberal, a qual concebe como o caminho necessário para melhorar a posição internacional do Brasil.

De acordo com Lampreia (2001), a política externa no governo FHC seguiu uma “linha de convergência crítica” em relação ao conjunto de valores, compromissos e práticas predominantes na vida internacional. Convergência porque as transformações internas teriam nos aproximado, por decisão própria, daqueles princípios e valores, baseados na democracia política e

na liberdade econômica; e crítica porque a observância desses valores sofre graves distorções e incoerências, derivadas da freqüente prevalência da lógica de poder sobre o princípio de igualdade jurídica. As críticas eram feitas, porém nos limites de um discurso diplomático pautado no entendimento. Escolheu-se atuar dentro do sistema para a solução de divergências (OLIVEIRA, VIGEVANI, 2004). Nesse sentido, aspirava-se a um assento permanente para o Brasil no Conselho de Segurança da ONU, usando argumentos como tamanho territorial, contingente populacional e seu status na organização, que justificavam, também, a busca da elevação do país à posição de potência internacional (VIZENTINI, 2005).

Em linhas gerais, o governo de FHC priorizou as relações multilaterais e as relações com os países desenvolvidos, além da América do Sul. As negociações multilaterais eram consideradas mais proveitosas para um país com as características do Brasil, pois nelas ele podia acumular poder de barganha ao fazer coalizões com outros países (LAFER, 2001). Foi enfatizada a idéia de tornar o Brasil um global player, não se comprometendo com parcerias excludentes (Cardoso, 1993). A intenção era participar nos foros globais de forma mais positiva, procurando, ao invés de contestar a ordem vigente, influenciar na definição de seus contornos. Para isso, acreditou-se necessário aderir ao *mainstream* internacional.

As vitórias obtidas pelo país no Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC sobre países poderosos mostram que a crença de que as regras seriam benéficas para os países menos poderosos não era de todo falsa. Na questão da gasolina, por exemplo, o OSC emitiu decisão favorável ao Brasil; na disputa com o Canadá, entre Bombardier e Embraer, a arbitragem foi satisfatória para ambos os países; e na disputa entre o Brasil e as grandes empresas farmacêuticas, principalmente norte-americanas, pela quebra de patentes dos medicamentos para tratamento da AIDS, o Brasil também saiu vitorioso.

O relacionamento com a América do Sul também foi considerado prioritário. O aprofundamento das relações regionais não era, no entanto, considerado um fim em si mesmo, mas um meio para uma participação mais ativa e para obter maior influência no âmbito global, um fortalecimento prévio das economias regionais para inserção na economia internacional, e um maior poder de negociação quando os países se dispusessem a adotar posições unificadas nos foros multilaterais (VIZENTINI, 2005). A América do Sul foi eleita para servir como uma espécie de plataforma de acesso ao mundo globalizado. Como os interesses do Brasil no Mercosul eram mais políticos que econômicos, rejeitava-se a criação de instituições supranacionais, pois estas, embora importantes para maior integração econômica, restringiriam sua liberdade de ação, o que não figurava entre os objetivos do país.

O fortalecimento do Mercosul servia, também, como uma contraposição à ALCA (Área de Livre Comércio das Américas), auxiliando a manutenção da autonomia nacional frente aos Estados Unidos. Formulou-se, por isso, a proposta brasileira de se chegar a ela a partir do Mercosul, e não do NAFTA, como propunha aquele país. De 1994 a 1997, a atitude do Brasil com relação à ALCA foi protelar. Depois disso, receando os perigos do isolamento, adotou-se postura mais ativa e propositiva. No encontro de Belo Horizonte, em 1997, na Terceira Reunião de Ministros de Comércio da ALCA, Fernando Henrique Cardoso enfatizou que as decisões seriam tomadas por Consenso dentro do MERCOSUL e que seria adotada a cláusula do *single undertaking*, segundo a qual nada estaria decidido até que tudo estivesse decidido, ou seja, não haveria acordo em nenhum tema até que todos os outros estivessem, também, acordados.

Para Pinheiro (2000), no governo FHC combinou-se uma política grociana no âmbito global com uma política regional mais realista. Buscou-se, nessa arena, evitar instituições supranacionais, pois o Brasil poderia usar o diferencial de poder a seu favor. Na arena

multilateral, no entanto, em que o país estava em desvantagem no quesito “poder material”, aceitar instituições multilaterais era uma forma de se resguardar das arbitrariedades dos poderosos por meio da formulação de regras a que todos deveriam se submeter igualmente. O fortalecimento da região fortaleceria a posição brasileira, maior país dela e, portanto, dever-se-iam empreender esforços para isso. Daí os projetos de integração, como a integração física, com a interligação das redes de energia elétrica e a construção de gasodutos.

1.1 Adesão ao Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares

As mudanças pós Guerra Fria e o desejo de adquirir credibilidade internacional e de ter uma participação externa mais ativa afetaram também a política de segurança desde o governo Collor, como já mencionado. Com uma postura kantiana e idealista na área de defesa, o Brasil conseguiu influir sobre o desarme do Cone Sul e sobre a construção de uma zona de paz e cooperação na América do Sul. Após décadas de rivalidade, Brasil e Argentina abandonaram a corrida armamentista, as pretensões de construção da bomba atômica e implantaram um sistema de inspeções recíprocas. A cláusula democrática inserida no MERCOSUL contribuiu para melhorar a imagem internacional de toda a região (CERVO, 2002). A investida em iniciativas na área de segurança representou um meio de buscar maior estabilidade para a região e, assim, conquistar credibilidade internacional por meio da consolidação da imagem de uma região pacífica e sem conflitos. (OLIVEIRA e ONUKI, 2000).

A adesão aos regimes internacionais, principalmente aos de desarmamento, era considerada imprescindível para o aumento da credibilidade do país e para a melhora das relações bilaterais com os Estados Unidos, importante devido à sua preponderância no cenário

internacional. A defesa dos interesses nacionais passaria, necessariamente, pela participação na formulação dessas regras, o que requeria investimento na credibilidade do país. Além disso, para Pinheiro (1999), começara a se consolidar a percepção de que o tratamento dos temas de segurança cabia prioritariamente às Nações Unidas, e não às Forças Armadas nacionais. A adesão ao TNP, nesse contexto, surgia como uma decorrência natural do novo contexto internacional e da postura adotada pelo Brasil para enfrentá-lo. Segundo Lampreia (1998, p. 13), ao aderir ao TNP, Fernando Henrique teria cumprido seu objetivo prioritário, que seria o de “resgatar as hipotecas que ainda pesavam sobre a credibilidade externa do país”. Para o Presidente, uma vez aceita a realidade da globalização, dever-se-ia defender a criação de regras e de instituições que garantissem o seu cumprimento. (TOLEDO, 1998).

Embora as mudanças tenham se verificado desde o início da década de 1990, foi apenas em 1998, sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso, que o TNP foi ratificado pelo Congresso Nacional. Lafer (1999) lembra que este foi um ano de encerramento de um ciclo de adesões, pois em seu início, além do Brasil, apenas Índia, Paquistão, Cuba e Israel permaneciam fora do regime de não-proliferação. Também em 1998, Índia e Paquistão assumem publicamente sua condição de potências nucleares. Os últimos “*outsiders*” do regime eram, então, países considerados de alta instabilidade pelos seus pares, estando envolvidos em conflitos de fronteira, ou, no caso de Cuba, com fortes tensões com a potência hegemônica.

Para Bandeira (2004), a resistência ao TNP se convertera em obstáculo para o Brasil, não só no que se refere a altas tecnologias, mas também no aspecto político, como a obtenção de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU e a participação em outros foros decisórios internacionais, além de considerá-la inútil, dada a aceitação das salvaguardas e inspeção da AIEA por meio da assinatura do Acordo Quadripartite.

2. Forças Armadas

No governo FHC, o papel dos militares continuava indefinido e tiveram prosseguimento os esforços de sua submissão ao poder civil. Nesse sentido, em novembro de 1996, FHC lança o Plano de Defesa Nacional (PDN), criticado por ser bastante genérico, pois estabelece diretrizes para todos os setores do governo envolvidos na defesa nacional, sem um detalhamento maior. No mesmo ano, também com o objetivo de colocar a Defesa sob o controle civil, é criada a Câmara de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDEN), reunindo o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Justiça, a Casa Civil e a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAINT-PIERRE, 2007). Já se pensava, também, na criação do Ministério da Defesa, consumada em 1999, embora este não tenha significado a definitiva subordinação dos militares, até porque Fernando Henrique recorreu ao Ministro do Estado Maior das Forças Armadas (EMFA), general Benedito Onofre Leonel, e não à academia ou à sociedade civil, que também não fez questão de se manifestar sobre o assunto (SAINT-PIERRE, 2007). Apesar disso, representou alguns avanços, ao menos no plano teórico, pois foi o marco formal da existência de uma política civil de Defesa e melhorou a imagem do país na comunidade internacional, em tempos de exaltação da interdependência recíproca e, conseqüentemente, das visões cooperativas e comunitárias.

Foram tentados diversos contatos para pesquisa em arquivos das Forças Armadas, para averiguação de eventuais discussões internas sobre a adesão ao TNP, sem sucesso. Essa relativa autonomia das Forças Armadas leva a crer que a adesão ao Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares não ocorreu à sua revelia. A exposição de motivos para a aprovação do

Texto do Tratado enviada ao Congresso conta, inclusive, com a assinatura dos ministros militares. Não há indícios de que tenha ocorrido forte resistência à decisão.

3. Itamaraty

Segundo Bandeira (2004), O Itamaraty não tinha uma posição dogmática sobre a adesão ao TNP e, por isso, começara a admitir a hipótese de assinatura já em 1995, quando da visita do presidente Fernando Henrique aos Estados Unidos, caso ocorressem mudanças significativas no âmbito internacional, como as que ocorreram em 1996, ano em que foi concluído o Tratado sobre Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT) e em que os Acordos *Start I e Start II*, por meio dos quais os Estados Unidos e a Rússia ensaiavam o desmantelamento de seus arsenais atômicos, faziam que as perspectivas parecessem apontar para o desarmamento e para a não-proliferação.

Acreditamos, no entanto, que o Itamaraty não se posicionou contra a adesão não por não ter uma postura dogmática, mas porque seus principais líderes são determinados pelo Presidente da República e concordam, portanto, com suas diretrizes. A chefia dos principais postos é sempre ocupada por pessoas da confiança do presidente, de mesma orientação política e que seguem suas orientações. Não há uma única política seguida pelo Itamaraty. Como nas Forças Armadas, há diversas correntes, e elas se alternam nos postos “mais importantes” de acordo com suas convergências com as tendências políticas do chefe do Executivo. Esse virtual monopólio do Presidente sobre a política externa mal pode ser alvo de críticas, uma vez que a própria Constituição Federal afirma que a política externa é de competência exclusiva do Poder Executivo Federal. O Itamaraty só consegue agir com certa autonomia quando o Presidente da

República não dá muita atenção à política externa, ocasião em que os embaixadores podem tomar decisões importantes, seguidas por seus inferiores hierárquicos. Esse certamente não foi o caso de Fernando Henrique, que teve postura extremamente ativa no plano externo.

No início de 1995, a orientação do Itamaraty era, ainda, de rejeição ao TNP. Pressupomos, portanto, que o Presidente ainda não estava decidido a aderir ao Tratado, ou ao menos não tinha manifestado ao Itamaraty seu desejo de alterar a posição brasileira e, por conseguinte, os diplomatas mantinham a postura anterior. Em Seminário realizado em Washington sobre a política de não-proliferação nuclear, enfatizou-se a importância do Tratado de Tlatelolco e a sua vantagem com relação ao TNP no que tange à proscrição das armas nucleares, ao seu caráter permanente e à existência de garantias negativas dos países nucleares. A delegação brasileira, nesta mesma reunião, lembrou que a diferença de opiniões sobre o TNP entre Brasil e Argentina (que tinha acabado de assiná-lo) não afetava as relações bilaterais nem a confiança mútua em matéria nuclear e que os compromissos assumidos pelo Acordo Quadripartite, em vigor desde o ano anterior, eram mais amplos que os do TNP. A única diferença seria que, enquanto a Argentina teria feito a pergunta: “por que não assinar”, o Brasil teria se perguntado: “por que assinar?”. Segundo Paulo Tarso Flecha de Lima, as medidas brasileiras foram muito bem acolhidas e a percepção generalizada foi de que as relações Brasil-Argentina no campo nuclear haviam deixado de ser tema de preocupação internacional²².

Ainda neste ano, o Itamaraty dava instruções aos diplomatas participantes de reuniões internacionais para que deixassem claro que a posição do Brasil com relação à extensão indefinida do TNP era de que ela não fazia sentido, pois implicava a aceitação da premissa de que

²²Comunicação enviada em 03/02/1995 pela Embaixada do Brasil em Washington para o Ministério das Relações Exteriores.

haveria pra sempre armas nucleares a serem proliferadas, o que constituiria violação clara do artigo VI do próprio Tratado, que consagra o objetivo do desarmamento nuclear completo.²³

Aparentemente, as pressões para a adesão brasileira ao TNP visavam mais a fortalecer o Tratado do que a um temor quanto às intenções pacíficas do programa brasileiro. Em encontros bilaterais do representante brasileiro na ONU com representantes de outros países, como a Finlândia, em outubro de 1996, estes reconheceram os progressos feitos pelo Brasil na área de desarmamento, como a participação ativa nas negociações do CTBT, adesão ao MTCR (Regime de Controle de tecnologia de Mísseis) e ao NSG (Grupo de Supridores Nucleares - mecanismo informal de coordenação para a não-proliferação na área nuclear do qual o Brasil passou a participar em 1996), mas pediram que o Brasil considerasse a idéia de aderir ao TNP de modo a torná-lo de fato quase universal. A resposta do representante brasileiro foi no sentido de que o país não tinha posição dogmática sobre o assunto, mas já tinha assumido compromissos nítidos com a não-proliferação, consagrados, inclusive, na Constituição.²⁴

Em novembro de 1996, em Comissão da Assembléia Geral da ONU, o Brasil (junto com Cuba) se absteve de votar a favor de um operativo que chamava à adesão universal ao TNP, no final adotado por 138 votos a favor, 2 contra (Índia e Israel) e as duas referidas abstenções. O Brasil justificou a abstenção com o fato de o texto ignorar a importância dos acordos regionais e tratados para a promoção da não-proliferação nuclear assinados pelo Brasil e por meio dos quais o país expressava seu comprometimento legal com a não-proliferação. O voto a favor do referido

²³ Comunicação enviada pelo Ministério das Relações Exteriores para a Embaixada do Brasil em Washington em 31 de janeiro de 1995.

²⁴ Comunicação enviada pela Delegação Brasileira na ONU para o Ministério das Relações Exteriores em 30 de setembro de 1996.

operativo seria contraditório para um país que permanece de fora do Tratado, mas poderia ser um indicativo de desejo de mudança de postura.²⁵

A embaixadora Joelle Bourgois, da França, realizou pronunciamento em nome das cinco potências nucleares, em 8 de abril de 1997, na sessão preparatória para a Conferência de Exame de 2000 do TNP, no qual enfatizou a importância de se alcançar a adesão universal, listando os desenvolvimentos ocorridos desde 1995, em particular a conclusão do CTBT, os entendimentos alcançados em Helsinque entre EUA e Rússia, a remoção das armas nucleares da Belarus, Ucrânia e Casaquistão, e a assinatura dos protocolos dos tratados de Rarotonga e Pelindaba por todas as potências nucleares.²⁶ Esse comprometimento poderia funcionar como um estímulo à adesão brasileira, pois o aspecto mais criticado do TNP era, e ainda é, justamente a recusa das potências nucleares em dismantelar seus arsenais nucleares.

Não está claro quando ocorreu, realmente, a decisão de encaminhar o Tratado para aprovação no Congresso Nacional, mas o Presidente Fernando Henrique Cardoso o fez em 20 de junho de 1997. Fez o anúncio em cerimônia em que estiveram presentes os presidentes do Senado e da Câmara dos Deputados, os embaixadores dos países depositários do TNP, o embaixador da Argentina e os principais ministros civis e militares.²⁷ Nesse mesmo dia, o presidente norte-americano ligou para Fernando Henrique Cardoso para parabenizá-lo pela decisão brasileira.²⁸ Os

²⁵ Comunicação enviada pela Delegação Brasileira na ONU para o Ministério das Relações Exteriores em 12 de novembro de 1996.

²⁶ Comunicação enviada pela Delegação Brasileira na ONU para o Ministério das Relações Exteriores 09 de abril de 1997.

²⁷ Comunicação enviada pelo Ministério das Relações Exteriores para a Delegação Brasileira na ONU em 24 de junho de 1997.

²⁸ Comunicação enviada pela Embaixada do Brasil em Washington para o Ministério das Relações Exteriores em 23 de junho de 1997.

embaixadores brasileiros foram incumbidos de anunciar a decisão brasileira aos representantes dos governos em que estavam acreditados, e a repercussão foi altamente favorável.²⁹

Em diversas ocasiões, em 1997, a secretária de estado Madeleine Albright elogiou a decisão brasileira, afirmando que ela consolidava seu lugar certo no círculo das nações líderes do mundo. Segundo ela, a posição do Brasil contra as armas nucleares era extremamente significativa, dada a sua capacidade de ter desenvolvido essas armas. Elogiou, também, o processo de fortalecimento da confiança com a Argentina.³⁰

Apesar de todos os elogios à atuação brasileira, tanto no campo nuclear quanto em outros foros como a convenção do clima e os conflitos regionais, a secretária de Estado era taxativa ao manter a posição de que os Estados Unidos não interfeririam no processo de escolha de novos membros permanentes para o Conselho de Segurança da ONU e que não apoiariam candidaturas específicas, exceto de Japão e Alemanha.³¹

Pode-se observar, por isso, que o resultado da adesão não foi tão bom quanto esperado, e os desenvolvimentos no plano internacional tampouco, o que era percebido mesmo pelas grandes potências. Em novembro de 1997, representantes da Rússia afirmavam que o país havia cometido um erro de avaliação ao acreditar que, com o fim da Guerra Fria, a estrutura da OTAN desabaria como um corolário. Pelo contrário, a Organização se expandira para o leste da Europa, o que preocupava a Rússia. Admitiam, também, que o processo de desarmamento

²⁹ Comunicação enviada pela Embaixada do Brasil em Londres para o Ministério das Relações Exteriores em 24 de junho de 1997.

³⁰ Comunicação enviada por representante brasileiro em Nova York para o Ministério das Relações Exteriores em 21 de setembro de 1997.

³¹ Comunicação enviada por representante brasileiro em Nova York para o Ministério das Relações Exteriores em 27 de setembro de 1997.

daquele país não era fácil por não existir consenso interno, o que tornava necessário o apoio externo, inclusive do Brasil, cuja decisão de aderir ao TNP foi apoiada.³²

Após a crise internacional provocada pelas explosões de artefatos nucleares por Índia e Paquistão, em maio de 1998, houve reunião da Conferência do Desarmamento em que os países, principalmente o Irã e o México, mostraram preocupação com relação ao regime de não proliferação nuclear, sobre a necessidade de se obter o real desarmamento das cinco potências nucleares e de se chegar à adesão universal.³³

Nesse contexto, o Congresso Nacional aprovou o Tratado e, em 13 de julho de 1998, foram assinados os instrumentos de adesão ao TNP. Na reunião plenária da Conferência do Desarmamento, realizada no fim do mês, quase todas as delegações fizeram alusões positivas ao fato.³⁴ Quando da entrega dos instrumentos de adesão aos representantes do governo russo, em 18 de setembro de 1998, estes ressaltaram a importância da iniciativa brasileira, principalmente após os testes realizados pela Índia e pelo Paquistão. Adicionaram que, devido ao nosso potencial nuclear, a decisão de não desenvolvê-lo representa fator de peso aos esforços da Conferência de Desarmamento. Enfatizaram, ainda, que essa iniciativa repercutiria favoravelmente na cooperação bilateral. Na imprensa russa, saíram notícias de que a atitude do Brasil confirmaria seu notável prestígio no cenário internacional.³⁵

Nota-se que, inegavelmente, as repercussões internacionais da adesão brasileira ao Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares foram extremamente positivas, melhorando a

³² Comunicação enviada pela Delegação Brasileira em Genebra para o Ministério das Relações Exteriores 25 de novembro de 1997.

³³ Comunicação enviada pela Delegação Brasileira em Genebra para o Ministério das Relações Exteriores em 04 de junho de 1998.

³⁴ Comunicação enviada pela Delegação Brasileira em Genebra para o Ministério das Relações Exteriores em 30 de julho de 1998.

³⁵ Comunicação enviada pela Embaixada do Brasil em Moscou para o Ministério das Relações Exteriores em 18 de setembro de 1998.

imagem e a credibilidade do país. Não pôde ser observado, entretanto, nenhum benefício prático que tenha resultado dessa melhora. Acreditamos que o Itamaraty tenha aceitado a orientação do Presidente da República no sentido de aderir ao TNP, sem que tenha influenciado efetivamente o processo decisório.

4. Congresso Nacional

Para a adesão brasileira ao Tratado De Não-Proliferação de Armas Nucleares, este deveria passar pela aprovação do Congresso Nacional, de acordo com Constituição Federal de 1988. Em 20 de junho de 1997, em comunicação enviada ao Presidente da República, os Ministros de Estado da Justiça (Íris Resende Machado), Marinha (Mauro Cesar Rodrigues Pereira), Exército (Zenildo Gonzaga Zoroastro de Lucena), Relações Exteriores (Luiz Felipe Lampreia), Aeronáutica (Lelio Viana Lobo), Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas (Benedito Onofre Bezerra Leonel), Chefe da Casa Civil da Presidência da República (Clóvis de Barros Carvalho) e Secretário de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (Ronaldo Mota Sardenberg), encaminham ao Congresso Nacional o Tratado sobre a Não-Proliferação de Armas Nucleares, fazendo uma exposição sobre os motivos que fizeram o Brasil ficar de fora do TNP desde quando foi aberto a assinaturas em 1 de julho de 1968. Tratava-se, segundo o texto, de uma posição da diplomacia brasileira de contestação à desigualdade institucionalizada pelo Tratado entre os membros nucleares e os não-nucleares. A proibição, pela Constituição Federal de 1988, da utilização da energia nuclear para fins que não fossem exclusivamente pacíficos e a renúncia à posse de armamentos nucleares por meio de compromissos jurídicos internacionais como o Acordo Quadripartite, firmado em 1991 e em vigor desde 1994, teriam tornado a

resistência ao TNP uma postura meramente de princípios. Uma série de fatores adicionais recomendariam, no entanto, no novo contexto, a adesão brasileira ao TNP, como uma estratégia político-diplomática, visando a participar mais intensamente dos esforços pelo desarmamento e pela não-proliferação.

Chama-se a atenção para a quase universalidade do Tratado (185 países membros, então o mesmo número de membros das Nações Unidas), e para o fato de que, além do Brasil, apenas Índia, Paquistão, Israel e Cuba não tinham aderido a ele, países em situações extremamente peculiares e diferentes do Brasil. A resistência brasileira à adesão seria, nas novas circunstâncias, como um estímulo aos países de fora do TNP para que assim permanecessem, como se lhe déssemos certa cobertura política, o que prejudicaria a imagem do Brasil no cenário internacional. Os avanços alcançados na barreira à corrida armamentista nuclear com o CTBT e os Acordos START I e II indicariam a reversão da tendência à corrida armamentista. Além disso, a adesão ao TNP não implicaria nenhum esforço adicional ao Brasil, pois suas obrigações já estariam cobertas pelos compromissos assumidos pelo Acordo Quadripartite. Prova disso seria a Argentina, que assinou o Tratado em 1995 e não precisou assinar nenhum acordo adicional de salvaguardas com a AIEA.

A manutenção da oposição, nesse contexto, configuraria mais um ônus político que um benefício, implicando em isolamento do país no cenário internacional, uma vez que seria possível aderir ao TNP e manter a posição de princípio, de contestação à desigualdade dos compromissos do Tratado. A quase totalidade da comunidade internacional teria optado por aderir ao Tratado e, internamente, lutar pelo seu aperfeiçoamento. A não adesão poderia conduzir à presunção equivocada de que o Brasil teria pretensão de produzir artefatos bélicos nucleares, o que reduziria a nossa credibilidade na defesa da deslegitimação dessas armas.

O relator do projeto na Câmara dos Deputados, deputado Werner Wanderer, em 15 de outubro de 1997, dá voto favorável à adesão brasileira, concordando com as mudanças externas lembradas na exposição de motivos e enfatizando que, considerando o fim do conflito bipolar, em que os Acordos *Start I e II*, prevendo o desmantelamento dos arsenais nucleares de EUA e URSS estavam sendo efetivamente implementados, o fato de o Brasil não ter conflitos regionais com que se preocupar e de o país já possuir a tecnologia para enriquecimento de urânio em níveis suficientes para sua utilização para fins pacíficos, não se justificaria a manutenção da resistência.³⁶

A Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional também optou pela aprovação da mensagem n. 716/97 do Poder Executivo, acatando o parecer do relator. Houve, não obstante, alguns votos em contrário: deputados De Velasco, Aldir Cabral, Matheus Schmidt, Hélio Bicudo e, em separado, o da deputada Joana D’Arc. Esta justifica seu voto afirmando que a assinatura do TNP não permitirá ao Brasil participar mais intensamente dos esforços pelo desarmamento e pela não-proliferação, pois ele não abrange a dimensão “desarmamento”, que implicaria a eliminação de todo o arsenal nuclear existente. Critica o caráter vago das exigências em prol do desarmamento contidas no Tratado. Suas críticas são, em geral, as mesmas que justificaram a recusa do Brasil em aderir ao Tratado por décadas. Elas são consistentes, mas não adicionam fato novo ao debate, pois os apoiadores da adesão não ignoram os defeitos do Tratado, apenas acreditam ser inócua a atitude de manter a rejeição. Para Joana D’Arc, a rejeição não seria inócua, pois a adesão ao texto inalterado traria custos ao país, como a restrição ao desenvolvimento tecnológico autônomo, a interrupção dos programas em desenvolvimento, a restrição da soberania, o comprometimento das relações com a Argentina, não signatária do TNP

³⁶ As informações referentes ao processo de aprovação do texto do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares na Câmara dos Deputados foram retiradas do Projeto de Decreto Legislativo n.º 575, de 1997.

(SIC). Recorde-se que a Argentina havia assinado o Tratado em 1995, o que mostra desconhecimento da deputada sobre o tema.

O relatório da Comissão de Constituição e Justiça atribui ao TNP o mérito pela não-materialização das previsões dos anos sessenta de que, em alguns anos, 20 ou 30 países teriam armas nucleares. O Tratado, apesar das suas imperfeições, seria eficiente, por ter tornado o mundo mais seguro. Lembra, também, que, como a adesão não acarretaria nenhum esforço adicional ao Brasil no sentido de fiscalização, devido à vigência do Acordo Quadripartite, a decisão seria essencialmente política, entre uma participação mais influente no cenário internacional e o isolamento. A Comissão aprova, portanto, o texto do Tratado, em 14 de janeiro de 1997. Na Comissão de Constituição e Justiça também houve votos contrários (Haroldo Sabóia, Matheus Schmidt, Sérgio Miranda, Luiz Eduardo Greenhalgh e Marcelo Deda), mas nenhum em separado.

Em Plenário, foi aprovada emenda ao projeto de lei, de autoria do Deputado Haroldo Lima, segundo a qual a adesão do Brasil ao Tratado estaria vinculada ao entendimento de que, nos termos do artigo VI, seriam tomadas medidas efetivas visando à cessação, em data próxima, da corrida armamentista nuclear, com a completa eliminação de todas as armas atômicas. A emenda teve a aprovação e o acordo de todos os líderes, tornando-se parte constituinte do Decreto Legislativo de aprovação, em seu artigo 2º.

Após aprovação na Câmara dos Deputados, foi aprovada urgência para o projeto, motivo pelo qual o Plenário do Senado Federal se manifestou em substituição à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, a quem cabe, de acordo com o Regimento Interno, emitir

parecer sobre as proposições referentes aos atos e relações internacionais. Não foram oferecidas quaisquer emendas.³⁷

A análise do Senado abordou os mesmos motivos já citados pela Câmara, entre eles o fato de que a adesão ao TNP não implicaria nenhum compromisso adicional para o Brasil, pois o Acordo Quadripartite já atendia às exigências da AIEA. Conclui que a adesão é oportuna e desejável. Em 1 de julho de 1998, a Comissão Diretora apresenta a redação final do Projeto de Decreto Legislativo que aprova o texto do Tratado sobre a Não-Proliferação de Armas Nucleares, com vistas à adesão pelo Governo Brasileiro.

Percebe-se que a decisão de aderir ao Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares também não gerou grande polêmica no Congresso Nacional. Os poucos votos em contrário não foram suficientes para causar a reversão do processo. Concluimos, portanto, que o Poder Legislativo também não teve influência significativa sobre o processo decisório e que, de modo geral, os motivos alegados pelo Presidente da República foram considerados procedentes.

³⁷ As informações referentes ao processo de aprovação do texto do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares no Senado Federal foram retiradas do Projeto de Decreto Legislativo n.º 91, de 1998.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O TNP é o acordo de desarmamento mais universal que existe, devido ao grande número de adesões. Embora o regime não impeça totalmente a proliferação de armas nucleares, devido à existência de *free riders* e ao descumprimento das regras pelos próprios membros, ele, sem dúvida, desincentiva a proliferação. O fato de a maior parte dos membros ter ratificado o Tratado após o fim da Guerra Fria é indicativo de que as mudanças internacionais provocadas pelo fim do sistema mundial bipolar foram fortes o suficiente para alterar a postura dos Estados em um tema vital para qualquer um deles: a segurança. Disseminou-se a percepção idealista de que o mundo caminhava para o pacifismo e para o institucionalismo, e que os países periféricos, carentes de poder bélico, só tinham a ganhar em um mundo regido por regras.

O Brasil, na década de 1990, enfrentou grandes mudanças internas, além das internacionais. Fazendo uma análise da política externa brasileira do período, verifica-se que, frente àquelas mudanças, ela sofreu grandes alterações, abandonando o modelo nacional-desenvolvimentista predominante nas décadas anteriores e adotando uma postura mais liberal, tanto em termos econômicos como políticos. Abandonou-se a postura de contestador da ordem mundial vigente, assumindo-se uma posição mais ativa e cordata nos foros multilaterais. Nas décadas anteriores, o Brasil deixava de participar de regimes ou negociações internacionais com os quais não concordava, como o TNP, por considerar que seu objetivo era manter a ordem de dominação mundial vigente. Era uma postura terceiro-mundista, reivindicatória da mudança de um sistema internacional em que os fortes podiam tudo, e os pequenos, nada. A partir da década de 1990, no entanto, as mudanças internas e externas citadas concorreram para a ascensão de um pensamento liberal, segundo o qual, no novo contexto internacional, manter a postura reivindicatória, além de não trazer nenhum benefício concreto para o país, traria prejuízos

significativos, pois as decisões seriam tomadas e as regras seriam firmadas, adquirindo validade internacional, ainda que o Brasil não participasse de sua formulação. Assim, valia mais participar da formulação das regras, mesmo que não concordássemos com os princípios básicos da negociação, para tentar moldá-las minimamente aos interesses nacionais, do que não ter participação nenhuma, ocasião em que nossos interesses poderiam ser totalmente negligenciados.

Por isso, desde o início dos anos 90, o Brasil se afasta do grupo dos países em desenvolvimento, abandonando a posição terceiro-mundista, principalmente no que diz respeito ao questionamento da ordem política e econômica internacional, flexibilizando-se às demandas das potências capitalistas e amenizando o tom reivindicatório do discurso. O princípio norteador da ação externa do país, a partir do fim da Guerra Fria, foi a necessidade de superar o déficit de credibilidade do Brasil frente à comunidade internacional. Adquirir credibilidade por meio da adesão aos princípios internacionais, disseminados pelos países ocidentais - mas raramente obedecidos por eles - era considerada a única forma de conseguir voz nos foros internacionais. Ferreira (2001) ressalta o risco dessa postura, ao orientar as ações do Estado ao juízo que o outro tem sobre o governo do país e não pela preocupação em reforçar o poder nacional – considerado em sentido abrangente, indo além dos aspectos militares.

Os foros econômicos multilaterais, como a OMC e o GATT, deixaram de ser vistos de forma preconceituosa, como instrumentos de dominação de mercados dos países industrializados, passando a ser considerados meios de fixar regras que poderiam beneficiar os países mais pobres. Foi dada prioridade às negociações multilaterais, tanto na esfera econômica quanto na política, aprofundando a participação brasileira em organismos multilaterais, como a OMC e a ONU. A nova visão era de que, para os países que não tinham recursos materiais de poder para fazer valer seus interesses, a fixação de regras poderia ser extremamente benéfica,

pois impediria abusos arbitrários dos mais fortes. Assim, o Brasil aceitou as restrições impostas pela Rodada Uruguai e participou ativamente da OMC esperando que um sistema judicial de solução de controvérsias fosse implementado (BERNAL-MEZA, 2002).

O liberalismo também passou a ditar o ritmo da integração econômica regional. Desde o início da década, o Brasil abandonou, nessas negociações, a postura cautelosa e gradual predominante anteriormente, como as do âmbito da ALADI, em que a liberalização ocorria setor por setor, de forma a manter algum equilíbrio no processo e garantir que setores inteiros da economia não fossem devastados, adotando uma postura mais flexível. A cautela era justificada por um relativo temor à abertura comercial e à incorporação dos “novos temas” (TRIPS, TRIMs e propriedade intelectual) da Rodada Uruguai, pois se tinha consciência de que o país não era competitivo o suficiente em termos industrial e tecnológico para garantir uma participação favorável. O Tratado de Assunção, que prenuncia a criação do MERCOSUL, é ilustrativo da nova tendência. Ele não só configura uma continuidade da liberalização comercial da economia brasileira (BATISTA, 1993), como uma etapa intermediária, um meio de fortalecer as economias dos países que compunham o bloco, para uma liberalização mais ampla.

Além disso, a integração regional e o MERCOSUL passaram a ser vistos sob a ótica estratégico-política, visando a fortalecer o poder de negociação do país na esfera global e conceder legitimidade à presunção brasileira de que o Brasil fosse reconhecido como uma potência média. Isso não ocorreu apenas com o Mercosul. A ambição de aumentar a projeção internacional do país fez que muitas atitudes tomadas tivessem intenções estratégicas, assumindo caráter instrumental para fomentar seu reconhecimento como potência regional. Nesse modelo, segundo Bernal-Meza (2002), encaixar-se-iam as negociações entre o Mercosul e a União Européia e também a intenção de firmar parceria com a África do Sul, a qual proporcionaria a

possibilidade de que o Brasil desempenhasse papel de liderança na construção do relacionamento entre o MERCOSUL e a África meridional, com os países da SADCC (Conferência para Coordenação do Desenvolvimento na África Austral) e com o sul da África. Para Bandeira (2004), o desejo de tornar o Brasil uma grande potência, mantido após a redemocratização, teve que se adequar ao novo contexto externo e interno, em que a crise financeira impunha a necessidade de obtenção de empréstimos externos. A satisfação dessa necessidade exigia um bom relacionamento com os países do centro capitalista e, portanto, flexibilidade quanto às suas demandas, como a adesão aos regimes internacionais e a liberalização comercial.

Outro argumento forte foi a queda do poder de negociação devido à crise da dívida externa. A crise fiscal do Estado e a dificuldade em negociar o pagamento da dívida, além do fracasso da moratória declarada por Sarney em 1987, foram fatores determinantes para a virada do direcionamento da política externa, além das mudanças do contexto internacional e da redemocratização. O país ficou na condição de dependente da boa vontade do FMI e dos Estados Unidos devido à necessidade dos capitais externos para equilibrar o balanço de pagamentos. A dependência financeira se alastrava para todos os outros campos, na medida em que, em política internacional, tudo se usa como poder de barganha.

Uma outra explicação, na perspectiva de Bueno e Cervo (2002), foi o fator ideológico, ou seja, o predomínio de uma ideologia liberal que permitiu substituir as políticas nacional-desenvolvimentistas do período anterior por uma “desnacionalização” ou uma “contra-revolução do desenvolvimento”, conduzido por Fernando Henrique Cardoso, inicialmente como chanceler de Itamar Franco, e depois como presidente. A predominância dessa ideologia liberal teria sido baseada em um diagnóstico distorcido da realidade internacional após o fim da Guerra Fria.

Um argumento fortemente utilizado para justificar a mudança de posicionamento da diplomacia brasileira frente às demandas do centro capitalista era que contestar a ordem, além de não trazer nenhum benefício concreto, prejudicava o Brasil, pois os Estados Unidos impunham barreiras às exportações brasileiras como forma de sanção às políticas nacionalistas, e ainda dificultava a importação de tecnologias sensíveis, tanto na área nuclear, quanto na espacial e de informática. Desde quando Sarney anunciou, oficialmente, em 1987, que o Brasil dominara o ciclo de enriquecimento de urânio por ultracentrifugação, recrudesceram os bloqueios à importação de bens sensíveis, começando a comprometer o prosseguimento do Programa Autônomo de Desenvolvimento de Tecnologia Nuclear. Os EUA tentavam bloquear a importação, pelo Brasil, também de bens relacionados ao desenvolvimento espacial, aeronáutico e de informática.

Por todas essas alterações na política externa que ocorreram no mesmo período e que tinham como objetivo obter credibilidade internacional para o país, concluímos que a decisão de aderir ao TNP está, realmente, vinculada às alterações da realidade internacional e doméstica, que contribuíram para a percepção de que a manutenção da resistência ao Tratado exigiria muito em termos de custos políticos, sem trazer, como contrapartida, benefícios práticos. Ao mesmo tempo, a adesão não resultaria em custos efetivos, pois o Brasil já havia se comprometido com a não-fabricação da bomba atômica por outros acordos, dominado o ciclo do enriquecimento de urânio desde 1987, e suas instalações nucleares já estavam sob inspeção da AIEA. A adesão traria apenas benefícios políticos, por meio de aquisição de credibilidade internacional e da melhora da imagem externa do país.

A pesquisa permitiu observar que as hipóteses levantadas sobre a influência das Forças Armadas, do Congresso Nacional e do Itamaraty não se comprovaram, uma vez que não

houve resistência significativa por parte de nenhum desses atores que demonstre que a explicação oficial não procede. As Forças Armadas, até o governo FHC, não estavam totalmente subordinadas ao poder civil e ainda mantinham algum poder de influência. Sua anuência à ratificação do Tratado, manifestada por meio da assinatura dos Ministros Militares à exposição de motivos para adesão ao TNP enviada ao Congresso Nacional, mostra que não houve grande resistência, embora possa ter havido opiniões dissidentes dentro da corporação. No Congresso Nacional, a aprovação nas duas Casas ocorreu por grande maioria de votos, sendo poucos os votos em contrário e pouco incisivos seus motivos. No Itamaraty, uma vez que os principais postos são ocupados por pessoas da confiança do Presidente da República, também não houve grandes resistências.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLISON, Graham T.; ZELIKOW, Philip D. *Essence of decision. Explaining the Cuban missile crisis*. Addison Wesley Longman, 1999.

AZAMBUJA, Marcos Castrioto de. A Política Externa do Governo Collor. São Paulo: *Instituto de Estudos Avançados*, 1991.

_____. Credibilidade e Acesso. O Globo, Rio de Janeiro, 22/fev/1994.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *As relações perigosas: Brasil-Estados Unidos (de Collor a Lula, 1990-2004)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

BATISTA, Paulo Nogueira. A Política Externa de Collor: modernização ou retrocesso? *Política Externa*, n. 4, vol. 1, 1993.

_____. O Acordo nuclear Brasil-República Federal da Alemanha. In: ALBUQUERQUE, J. A. G. *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*, IV vol.: Prioridades, Atores e Políticas. São Paulo: Annablume/NUPRI/USP, 2000. p.19-64

BERNAL-MEZA, Raul. A Política Exterior do Brasil: 1990-2002. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 45, v. 1, 2002, p. 36-71.

BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado. *História da Política Exterior do Brasil*. 2 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

CARDOSO, Fernando Henrique. "Política externa: fatos e perspectivas". *Política Externa*, n. 2, v.1, 1993.

CAVAGNARI FILHO, G. L. Estratégia e defesa (1960-1990). In: ALBUQUERQUE, J. A. G. *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*, IV vol.: Prioridades, Atores e Políticas. São Paulo: Annablume/NUPRI/USP, 2000. p.119-148.

CEPALUNI, Gabriel. Regimes internacionais e o contencioso das patentes para medicamentos: estratégias para países em desenvolvimento. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, n. 1, v. 27, 2005, p. 51-99.

CERVO, Amado Luiz. Relações Internacionais do Brasil. In: CERVO, A. L. (org). *O Desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994. p.9-58.

_____. Relações Internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 2002, p. 5-35.

DAGNINO, Renato. De volta aos quartéis ou para os laboratórios? A pesquisa tecnológica militar e a política externa brasileira. In: ALBUQUERQUE, J. A. G. *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*, IV vol.: Prioridades, Atores e Políticas. São Paulo: Annablume/NUPRI/USP, 2000, p.149-171.

FELÍCIO, José Eduardo Martins. Os regimes de controle das tecnologias avançadas e a inserção do Brasil na nova equação do poder internacional. In: FONSECA Jr., NABUCO DE CASTRO, S. H. *Temas de Política Externa Brasileira II*, v. 1. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1994, p. 263-281.

FERREIRA, Oliveiros S. *A crise na política externa: Autonomia ou subordinação?* Seleção e Organização de Reginaldo Mattar Nasser. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

_____. O Brasil na era nuclear. *Política e Estratégia*, São Paulo, n. 1, v. II, 1984, p. 83-94.

FISCHER, David. *History of the International Atomic Energy Agency: the first forty years*. Vienna: The Agency, 1997. Disponível em http://www-pub.iaea.org/mtcd/publications/pdf/pub1032_web.pdf

FONSECA Jr., Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

_____; LAFER, Celso. Questões para a diplomacia no contexto internacional das polaridades indefinidas (notas analíticas e algumas sugestões). In. FONSECA JR. e CASTRO, S. H. N. de. (orgs.). *Temas de política externa brasileira II*. v. 1, 2 ed., Paz e Terra, 1997, p. 49-77.

FUKUYAMA, Francis. *O Fim da história e o último homem*. Tradução: Aulyde Soares Rodrigues. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

GARCIA, João Carlos Vitor. *Álvaro Alberto: A ciência do Brasil*. Rio de Janeiro: Contraponto: PETROBRAS, 2000.

GIROTTI, Carlos A. *Estado Nuclear no Brasil*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1984.

HAAS, Ernst B. Words can hurt you; or who said what to whom about regimes. In: KRASNER, S. D. *International regimes*. Ithaca e London: Cornell University Press, 1983.

HIRST, Monica; PINHEIRO, Leticia. A política externa do Brasil em dois tempos. *Revista Brasileira de Política Internacional*. n.38, vol. 1, 1995, p. 5-23.

JERVIS, Robert. Security regimes. In: KRASNER, S. D (ed.). *International regimes*. Ithaca e London: Cornell University Press, 1983, p. 173-194.

KEOHANE, Robert. The demand for international regimes. In: KRASNER, S. D. (ed.). *International regimes*. Ithaca e London: Cornell University Press, 1983. p. 141-171.

_____; NYE, Joseph. *Power and interdependence*. London: Scott Foreman, 1989.

_____; _____. *Power and Interdependence. World Politics in Transition*. Boston: Little-Brown, 1977.

KRASNER, Stephen D. *International regimes*. Ithaca e London: Cornell University Press, 1983.

LAFER, Celso. Brasil: dilemas e desafios da política externa. São Paulo, *Revista Estudos Avançados*, n. 14, v. 38, 2000.

_____. *Comércio, desarmamento, direitos humanos*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

_____. “Discurso pronunciado em sua posse como ministro de Relações Exteriores brasileiro”. Brasília, 29 jan., 2001.

LAMAZIÈRE, George. O Conceito de regime internacional e o regime de não-proliferação de armas de destruição em massa. São Paulo, *Política Externa*, n. 4, v. 4, 1996, p.83-109.

LAMPRÉIA, Luiz Felipe. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. Brasília, *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 2, v. 41, 1998, p.5-17.

_____. “Discurso de despedida e passagem de cargo de ministro das Relações Exteriores a Celso Lafer”. Brasília, 29 jan, 2001. Disponível em http://www.radiobras.gov.br/integras/01/integra_2901_6.htm.

LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*. n. 48, vol. 1, 2005, p. 24-59.

_____. Instituições democráticas e política exterior. In: *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, n. 2, vol.22, 2000, p. 303-365.

_____. Na trilha de uma política externa afirmativa. *Observatório da cidadania*, 2003.

LIMA, Paulo Tarso Flecha de. Conferência realizada no Conselho Empresarial Brasil-Estados Unidos, XI Reunião Plenário, 1 de junho de 1998. In: LIMA, Paulo Tarso Flecha de. *Caminhos Diplomáticos: 10 anos de agenda internacional*. Editora Francisco Alves, 1997, p. 166-167.

MOTOYAMA, Shozo. Álvaro Alberto e a energia nuclear. In: GARCIA, J. C. V.; MOTOYAMA, S. *O Almirante e o novo prometeu*. São Paulo: Editora da UNESP, 1996, p. 53-105.

_____. 1930-1964: Período desenvolvimentista. In: MOTOYAMA, S. *Prelúdio para uma história: ciência e tecnologia no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, p. 249-316.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. ; ONUKI, Janina. MERCOSUL e Segurança Regional. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 2000, p. 108-129.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; VIGEVANI, Tullo. A Política Externa Brasileira na era FHC: um exercício de autonomia pela integração. *Tempo Social*. São Paulo: Revista de Sociologia da USP, Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, n.2, v. 15, 2004, p. 31-61.

OLIVEIRA, Odete Maria de. A Integração bilateral Brasil-Argentina: tecnologia nuclear e Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 41, v. 1, 1998, p. 5-23.

_____. *Integração Nuclear Brasil-Argentina: uma estratégia compartilhada*. Florianópolis: Ed. da UFSC, Ed. Obra Jurídica, 1996.

_____. *A questão nuclear brasileira: um jogo de mandos e desmandos*. Florianópolis: Editora da UFSC, 1989.

_____. *Os descaminhos do Brasil nuclear*. Ijuí: Editora Unijuí, 1999.

PINHEIRO, Letícia. A flexibilidade de nossa atual política externa. *Carta Internacional*, nº 71, 1999, p. 9.

_____. “Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea”. *Contexto Internacional*, n. 22, v. 2, 2000, p. 305-335.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. O legado da transição na agenda democrática para a defesa: os casos brasileiro e argentino. In: SAINT-PIERRE, H. L. (org.) *Controle civil sobre os militares e política de defesa na Argentina, no Brasil, no Chile e no Uruguai*. São Paulo: editora UNESP: Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UNESP, Unicamp e PUC-SP. 2007, p.33-72.

SARAIVA, Miriam Gomes. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da Política Externa Brasileira de 1993 a 2007. *Revista Brasileira de Política Internacional*. n. 50, v. 2, 2007, p. 42-59.

SMITH, Roger K. Explaining the non-proliferation regime: anomalies for contemporary international theory. In: *International Organization*, n. 2, vol. 41, 1987.

SNIDAL, Duncan. Coordination versus Prisoner’s dilemma: implications for international cooperation and regimes. In: *American Political Science Review*, n. 4, vol. 79, 1985.

STEIN, Arthur A. Coordination and collaboration: regimes in an anarchic world. In: KRASNER, S. D. (ed.). *International regimes*. Ithaca e London: Cornell University Press, 1983, p. 115-140.

TEMPESTINI, P. *As Relações militares Brasil-EUA: do confronto à cooperação (1975-1990)*. Tese de Doutorado. Departamento de Ciência Política. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo. Fevereiro de 1998. Orientador: Prof. Braz José de Araújo.

TOLEDO, Roberto Pompeu de. *O presidente segundo o sociólogo : entrevista de Fernando Henrique Cardoso a Roberto Pompeu de Toledo*. São Paulo : Companhia das Letras, 1998.

VARGAS, Everton Vieira. Átomos na Integração: a aproximação Brasil-Argentina no campo nuclear e a construção do Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 40, v. 1, 1997, p. 41-74.

VEIGA, Pedro da Motta. O policy making da política comercial no Brasil: os caminhos da transição. in: *El proceso de formulación de la política comercial. Nivel uno de um juego de dos niveles: Estudios de países em el Hemisfério Occidental*. Banco Interamericano de Desarrollo/Munk Centre/Inter-American Dialogue, March, 2002. (Documento de divulgación 13), p. 18.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. De FHC a Lula. Uma década de Política Externa (1995-2000). Porto Alegre. *Civitas*, n. 2, v. 5, 2005, p. 381-397

WALTZ, Kenneth. *Teoria das Relações Internacionais*. 1 ed. Lisboa: Gradiva, 2002.

WILLIAMS, Robert C.; CANTELON, Philip L. (editors). *The American atom: a documentary history of nuclear policies from the discovery of fission to the present*. 1939-1984. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1984.

WILLIAMSON, John. The progress of policy reform in Latin America. *Institute for International Economics*, Washington, DC. 1990, p. 9 e 10.

WROBEL, Paulo. A Diplomacia nuclear brasileira: a não-proliferação nuclear e o tratado de Tlatelolco. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro: IRI/PUC-Rio, n. 1, v. 15, 1993, p.27-56.

_____. A Política nuclear brasileira. In: ALBUQUERQUE, J. A. G. *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*, IV vol.: Prioridades, Atores e Políticas. São Paulo: Annablume/NUPRI/USP, 2000. p.65-86.

YOUNG, Oran R. Regime Dynamics: the rise and fall of international regimes. In: KRASNER, S. D. (ed.). *International regimes*. Ithaca e London: Cornell University Press, 1983. p.93-113.

ZAVERUCHA, Jorge. *Frágil democracia. Collor, Itamar, FHC e os militares (1990-1998)*. Rio de Janeiro: civilização brasileira, 2000.